

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВОЛИНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ЛЕСІ
УКРАЇНКИ

Кафедра політології та публічного управління

На правах рукопису

АВРАМУК ОЛЕНА ЛЕОНІДІВНА

ОСОБЛИВОСТІ РОБОТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З
НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма «Державна служба»

Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр»

Науковий керівник:

ПАХОЛОК ВАСИЛЬ МИКОЛАЙОВИЧ

кандидат політичних наук, доцент

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ЗАХИСТУ

Протокол № _____ засідання кафедри
політології та публічного управління

від _____ 2024 р.

Завідувач кафедри _____ проф. В. В. Бусленко

Луцьк – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ	
1. 1. Стан наукової розробки проблеми структурно-функціонального аналізу Державної служби України з надзвичайних ситуацій.....	6
1. 2. Концептуальні засади дослідження державної служби з надзвичайних ситуацій.....	13
РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В СТРУКТУРІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ	
2. 1. Розвиток Державної служби України з надзвичайних ситуацій у процесі формування інституційної структури органів виконавчої влади.....	21
2. 2. Організація практичної реалізації функцій покладених на Державну службу України з надзвичайних ситуацій.....	28
2.3. Робота Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Волинській області.....	33
РОЗДІЛ 3. РОБОТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УМОВАХ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ	
3.1 Роль служби в умовах вживання невідкладних заходів щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України.....	38
3.2 Співпраця Державної служби України з надзвичайних ситуацій та громад.....	42
ВИСНОВКИ.....	47
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	50
ДОДАТКИ.....	57

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Становлення української державності тісно пов'язане з вирішенням питань державного управління та розвитком науки управління суспільним розвитком. Це потребує теоретико-методологічного обґрунтування механізмів державного управління, визначення адміністративно-організаційних напрямів державотворення, а також аналізу функцій, структури, повноважень і специфіки діяльності органів державної влади всіх рівнів у сфері цивільного захисту.

Актуальність дослідження зумовлена складними викликами, з якими стикається Україна в умовах воєнного стану. Державна служба з надзвичайних ситуацій (ДСНС) відіграє ключову роль у забезпеченні безпеки населення, захисті об'єктів критичної інфраструктури та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникають унаслідок бойових дій. Ефективна діяльність цієї служби є важливим елементом національної безпеки та стійкості країни в умовах кризи.

Під час воєнного стану обсяг завдань, що стоять перед ДСНС, значно зростає. До традиційних функцій із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій додається необхідність оперативного реагування на загрози, пов'язані з військовими діями, включно з розмінуванням територій.

Дослідження теми є важливим з кількох причин: зростання загроз і викликів у воєнний час; необхідність забезпечення національної безпеки; підготовка до потенційних майбутніх викликів; ліквідація довготривалих наслідків війни; відсутність достатніх наукових напрацювань, попри важливість теми, існує обмежена кількість досліджень, які аналізують специфіку роботи ДСНС у період воєнного стану. Це створює необхідність у напрацюванні теоретичних і практичних рекомендацій для вдосконалення її діяльності.

Дослідження теми дозволить розробити конкретні рекомендації щодо

підвищення ефективності роботи ДСНС у складних умовах воєнного стану, що сприятиме захисту населення та стійкості держави перед загрозами.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у визначенні особливостей організації роботи ДСНС у період воєнного стану, аналізі ключових викликів та розробці рекомендацій для підвищення ефективності діяльності служби в екстремальних умовах.

Для досягнення визначеної мети були поставлені такі завдання:

- проаналізувати та узагальнити стан вітчизняних і зарубіжних теоретико-методологічних напрацювань з питань наукових досліджень функціонально-структурного аспекту державного управління у сфері запобігання надзвичайних ситуацій;
- дослідити еволюцію та становлення Державної служби з надзвичайних ситуацій України;
- проаналізувати діяльність та практичну роботу працівників служби цивільного захисту;
- роль служби в умовах вживання невідкладних заходів щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України;
- виявити специфіку співпраці ДСНС з громадами та у Волинській області зокрема.

Об'єктом дослідження є Державна служба України з надзвичайних ситуацій в структурі органів влади.

Предмет дослідження – особливості роботи державної служби з надзвичайних ситуацій в умовах воєнного стану.

Наукова новизна роботи полягає в у глибокому та системному підході до вивчення роботи ДСНС у воєнний стан, визначенні специфічних викликів та розробці інноваційних рекомендацій для підвищення ефективності її діяльності в умовах надзвичайних ситуацій військового характеру.

Практичне значення отриманих результатів полягає у можливості застосування висновків і положень дослідження для подальшої наукової роботи над обраною проблематикою, а також у навчальному процесі під час викладання дисциплін з управління та безпеки. Аналітичні матеріали можуть слугувати органам державної влади та політичним партіям при розробці власних політичних програм. Результати магістерського дослідження можуть бути використані громадськістю для обговорення перспектив розвитку державної служби з надзвичайних ситуацій.

Структура роботи зумовлена метою, завданнями та логікою дослідження. Дослідження складається зі вступу, трьох розділів, семи підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи – 57 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

1.1. Стан наукової розробки проблеми структурно-функціонального аналізу Державної служби України з надзвичайних ситуацій

Недосконалість управління системою цивільного захисту та недостатня діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади у забезпеченні реалізації політики в цій сфері призводять до низької ефективності протидії надзвичайним ситуаціям (НС). На цю проблему неодноразово звертали увагу як експерти, так і провідні вчені. У зв'язку з цим актуальною науковою задачею залишається розробка науково обґрунтованих шляхів модернізації системи цивільного захисту.

Сучасні українські науковці, такі як О. Барило, О. Гудович, С. Засулько, Н. Клименко, В. Костенко, Г. Ситник та інші, зробили вагомий внесок у розвиток науки державного управління у сфері цивільного захисту. Вони запропонували концептуально важливі теоретичні підходи до вирішення складних і актуальних проблем цієї галузі. Проте питання модернізації системи цивільного захисту все ще недостатньо висвітлені в науковій літературі, зокрема у спеціалізованих працях із державного управління [19].

Попередні наукові дослідження частково охоплювали питання функціонування системи цивільного захисту в умовах незалежності України. Однак у них недостатньо уваги приділено сучасним аспектам модернізації цієї системи, аналізу стану нормативно-правової бази у сфері цивільного захисту, а також вивченню структури, функцій і завдань органів влади, що займаються ліквідацією наслідків НС. Крім того, залишаються малодослідженими питання рівня оснащення та кадрового забезпечення цих органів, застосування міжнародного

досвіду для підвищення ефективності діяльності системи цивільного захисту, а також значення і роль її інформаційно-аналітичного забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблематики показує, що спільна зовнішня і безпекова політика ЄС, включаючи її складову – Спільну політику безпеки та оборони (СПБО), залишається у фокусі уваги як зарубіжних, так і вітчизняних фахівців. Зокрема, концептуальні та практичні аспекти СПБО ЄС вивчала І.С. Кузнецова, питання інструментів кризового регулювання ЄС досліджувала О.О. Новикова. Особливості реалізації Спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС стали предметом аналізу у роботах Л.Г. Фалалєєвої та О. І. Давиденка [20].

Водночас, попри високу суспільну значущість правового забезпечення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в Україні, ця тема здебільшого розглядалася лише у загальних аспектах. Питання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у контексті розбудови національної безпеки висвітлювали у своїх роботах такі дослідники, як С.О. Андреев, М.П. Вавринчук, В.П. Горбулін, А.Б. Качинський, В.М. Олуйко та Г.П. Ситник [2, с. 24].

Поняття «ризик» широко використовується в багатьох галузях суспільних і природничих наук і здебільшого трактується як поєднання ймовірності настання несприятливих подій та їх можливих наслідків. При цьому кожна галузь науки визначає ризик відповідно до свого предмета дослідження та специфіки.

Ризик надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру визначається як рівень імовірності виникнення небезпечних подій техногенного чи природного походження, які можуть спричинити значні наслідки для населення, інфраструктури та навколишнього середовища [24].

Отже, ризик надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру – це рівень імовірності виникнення небезпечних подій техногенного та природного походження, потенційно здатних спричинити значні наслідки для населення, інфраструктури та навколишнього природного середовища.

Згідно з міжнародним стандартом ISO 31000:2009, що визначає основи управління ризиками, ризик розуміється як вплив невизначеності на досягнення цілей [33]. Зниження такого ризику передбачає усунення невизначеності через реалізацію таких етапів, як ідентифікація, аналіз, оцінка, дослідження та моніторинг ризику, які є ключовими елементами управління ризиком.

Вітчизняні науковці у сфері національної безпеки виділяють дві основні групи специфічних функцій управління техногенними та природними ризиками. Перша група охоплює функції, спрямовані на управління ймовірністю виникнення надзвичайних ситуацій, а друга – функції, пов'язані з управлінням рівнем захищеності об'єктів [33].

Зважаючи на сутність ризику, його зниження слід розглядати як зменшення його складових: імовірності виникнення небажаної події та масштабів збитків, які вона може спричинити. Збитки, у свою чергу, залежать від наявності суб'єктів і об'єктів, схильних до ризику, рівня їхньої вразливості та тривалості впливу небезпечних чинників. Таким чином, зниження ризику полягає у практичних діях, спрямованих на виявлення та усунення причин потенційних негативних наслідків небезпеки.

Поняття «забезпечення» деякі вчені трактують як дії з надання або створення чогось у достатній кількості, а також створення всіх необхідних умов для реалізації певних процесів [46]. Таким чином, «забезпечення» з одного боку означає систему гарантій для реалізації певного права, а з іншого – діяльність суб'єктів або структур зі створення умов для його здійснення. У контексті впливу на суспільні відносини з метою їхнього захисту за допомогою правових інструментів це поняття можна визначити як «правове забезпечення». Головну роль у такому забезпеченні відіграє нормативно-правове регулювання суспільних відносин, яке є основним засобом впливу. Отже, правове забезпечення слід розуміти як сукупність правових засобів, спрямованих на регулювання певних суспільних відносин.

Отже, правове забезпечення зниження ризику надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру являє собою комплекс правових засобів, спрямованих на регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі виявлення чинників небезпечних подій техногенного і природного походження, а також зменшення до прийнятних рівнів потенційно можливих наслідків таких подій. У цьому контексті під правовими засобами розуміють процеси розробки, прийняття, впровадження та реалізації норм права, які спрямовані на регулювання відповідних суспільних відносин.

Щодо міжнародних досліджень і того, як за кордоном приділяють увагу питанням оборони та надзвичайних ситуацій, варто зазначити, що після невдалої спроби створення Європейського оборонного співтовариства в 1954 році новий поштовх процесу європейської інтеграції у сфері безпеки та оборони надав Маастрихтський договір 1992 року. З набуттям чинності Лісабонського договору 1 грудня 2009 року розпочався новий етап у розвитку Спільної політики безпеки та оборони ЄС. Водночас можливості, передбачені цим договором для оборонного співробітництва між країнами-членами ЄС, залишилися недостатньо реалізованими. Сирійський конфлікт і агресія Російської Федерації проти України підштовхнули до активізації співпраці між країнами ЄС у рамках СПБО. У Глобальній стратегії Європейського Союзу 2016 року підкреслюється, що забезпечення миру та безпеки як всередині, так і за межами кордонів ЄС вимагає належного рівня амбіцій і стратегічної автономії [44].

Орієнтація нашої держави на європейські стандарти у сфері цивільного захисту є важливим кроком для забезпечення її всебічного розвитку та зміцнення національної безпеки. Це відкриває можливості не лише для ефективного вирішення внутрішніх питань, пов'язаних із попередженням і ліквідацією масштабних надзвичайних ситуацій на території України, але й для активної участі у вирішенні глобальних проблем, які зачіпають інтереси всіх країн і народів. Такі

проблеми, маючи динамічний характер, потребують колективних зусиль світової спільноти.

Адаптація та впровадження зарубіжного досвіду в практичну діяльність є надзвичайно важливими для України. Аналіз недоліків у організації управління під час надзвичайних ситуацій, незалежно від місця їхнього виникнення, дозволяє врахувати прорахунки інших держав і запобігти їх повторенню в майбутньому.

Вивченню передового досвіду країн світу, його використанню в Україні та удосконаленню на його основі підготовки управлінців загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів з управління ризиками техногенного, природного і соціального походження та з антикризового управління, а також модернізації матеріально-технічної бази оперативно-рятувальних підрозділів на основі новітніх технологій має сприяти розширення співпраці України з міжнародними організаціями у цій сфері. Система стратегічного керівництва обороною Республіки Польща тісно інтегрована із Системою антикризового реагування, яка на сучасному етапі адаптується до актуальних викликів, зокрема у сфері протидії тероризму [51]. Ключовим документом, що визначає основні завдання та функціональні обов'язки всіх державних органів Польщі у забезпеченні національної безпеки й оборони, є «Політично-стратегічний план оборони Республіки Польща». Ця система керівництва обороною охоплює управління законодавчими, виконавчими та військовими структурами, чий повноваження закріплені Конституцією Польщі та іншими нормативно-правовими актами. Вона спрямована на реалізацію рішень з оборони на всіх рівнях державного управління. Органи, відповідальні за виконання оборонних завдань, функціонують у єдиному інформаційному просторі й координують свою діяльність відповідно до встановлених норм. Система оборонного керівництва є частиною державного управління, формується заздалегідь у мирний час і підтримується в стані готовності до розгортання у разі загрози безпеці країни, військово-політичної кризи чи війни.

Зарубіжний досвід та реалії суспільних відносин у нашій країні підтверджують, що сучасна держава не здатна нормально функціонувати і розвиватися без спеціально уповноважених державних службовців, які виконують її функції. Це визначає необхідність створення кваліфікованого та ефективного державного апарату.

Ефективність діяльності держави, її здатність виконувати економічні, соціальні, організаційно-управлінські та правові функції залежить від роботи системи органів державної влади, які створюються в усіх її гілках. Ці органи реалізують політику, функції та завдання держави в різних сферах життєдіяльності. Апарат таких органів складається зі спеціально підготовлених фахівців, чия професійна діяльність спрямована на практичне виконання завдань і функцій держави. Така діяльність, як у законодавстві, так і в науковій літературі, отримала назву державної служби.

Держава не може функціонувати без спеціально створеного апарату державного управління, який, згідно з Концепцією адміністративної реформи в Україні, визначається як «організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, призначених для виконання консультативних чи обслуговуючих функцій щодо реалізації закріплених за відповідними органами повноважень (компетенції), до особового складу якого належать державні службовці та інші працівники апарату».

Державний апарат виконує дві ключові функції: з одного боку, він реалізує завдання, що впливають із сутності та призначення держави як системного цілого, а з іншого – обслуговує суспільство, забезпечуючи права і свободи громадян та їх об'єднань [51].

У процесі спроб визначення змісту поняття «державна служба» термін почав використовуватися у двох значеннях – вузькому та широкому. У широкому розумінні державна служба охоплює виконання службовцями своїх обов'язків в усіх державних організаціях, включно з органами державної влади, підприємствами,

установами та іншими структурами. У вузькому сенсі під державною службою розуміється виконання обов'язків саме в державних органах [48].

Зважаючи на це, поняття «державна служба» у широкому значенні є синонімом терміна «професійна служба», яка охоплює як державну службу (у вузькому сенсі), так і службу в недержавних структурах.

Специфічні ознаки державної служби в органах і підрозділах Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) включають:

- зміст діяльності – реалізація завдань і функцій держави щодо контролю за додержанням законодавства у сфері пожежної безпеки, цивільного захисту та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

- приналежність до державної служби – проходження служби в ДСНС України.

- професійний характер – діяльність державних службовців, яким присвоюються спеціальні звання.

- особлива організаційна структура – апарат служби, територіальні управління, служби цивільного захисту в районах і містах, аварійно-рятувальні підрозділи як місцевого, так і центрального підпорядкування [27].

Аналіз проблематики державної служби в органах ДСНС тісно пов'язаний із питанням класифікації державних службовців. Як у чинному законодавстві, так і в науковій літературі відсутній єдиний підхід до класифікації державних службовців, що ускладнює розгляд питання як щодо державної служби в цілому, так і її окремого різновиду – служби в органах і підрозділах ДСНС.

Отже, роблячи висновок, можна сказати, що значний внесок у дослідження і наукову розробку стану Державної служби з надзвичайних ситуацій України внесли як і вітчизняні вчені так і закордонні. Щодо другого, то можна запозичити досвід інших країн для розвитку ДСНС України. Адаптація та впровадження зарубіжного досвіду в практичну діяльність є вкрай важливими для України, оскільки аналіз недоліків в організації управління під час надзвичайних ситуацій, незалежно від

місця їх виникнення, дозволяє врахувати допущені помилки та уникнути їх повторення в майбутньому.

1.2. Концептуальні засади дослідження державної служби з надзвичайних ситуацій

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України [9]. Входячи до системи органів виконавчої влади, ДСНС забезпечує реалізацію державної політики у таких сферах, як цивільний захист, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, їх попередження та ліквідація, рятувальна справа, пожежна і техногенна безпека, діяльність аварійно-рятувальних служб, профілактика невиробничого травматизму та гідрометеорологічна діяльність.

У своїй роботі ДСНС керується Конституцією України, яка визначає людину, її життя і здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю. Кожен громадянин має конституційні права, зокрема:

- невід'ємне право на життя (обов'язок держави – захищати життя людини);
- право на належні, безпечні і здорові умови праці
- право на охорону здоров'я і медичну допомогу;
- право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування шкоди, завданої порушенням цього права;
- право на вільний доступ до інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, а також на поширення цієї інформації, яка не може бути засекреченою.

Зміст цих конституційних прав закріплено в законах України та інших нормативно-правових актах [9].

Основні положення Конституції деталізовані в законах України, які регулюють відносини у сфері цивільного захисту. Основними законодавчими актами в цій галузі є: Закон України «Про Цивільну оборону України», який визначає право кожного громадянина на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф і стихійних лих. Гарантом цього права є держава, що забезпечує функціонування системи цивільної оборони – державної системи органів управління, сил і засобів для організації захисту населення від надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного і воєнного характеру; Закон «Про правові засади цивільного захисту», який встановлює правові та організаційні основи цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру. Він визначає повноваження органів управління, порядок створення та застосування сил, їх комплектування, а також гарантії соціального і правового захисту особового складу органів і підрозділів цивільного захисту.

До інших законів, що формують правову основу цивільного захисту, належать: «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру»; «Про аварійно-рятувальні служби»; Про об'єкти підвищеної небезпеки»; Про захист людини від дій іонізуючих випромінювань»; «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»; «Про захист населення від інфекційних хвороб»; «Про правові засади цивільного захисту» [2].

Для реалізації державної політики у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій в Україні створено Єдину державну систему цивільного захисту населення і територій (ЄСЦЗ). Ця система об'єднує органи управління, сили та засоби центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування, на які покладено завдання у сфері цивільного захисту.

Головні завдання ЄСЦЗ: прогнозування та оцінка соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій (НС); розробка і здійснення заходів для запобігання виникненню НС; створення, збереження та раціональне використання матеріальних ресурсів для запобігання НС; оповіщення населення про загрозу і виникнення НС, своєчасне інформування про обстановку і вжиті заходи; організація захисту населення і територій у разі виникнення НС; проведення рятувальних та інших невідкладних робіт із ліквідації наслідків НС та організація життєзабезпечення постраждалого населення; здійснення нагляду і контролю у сфері цивільного захисту; надання оперативної допомоги населенню в разі несприятливих побутових або нестандартних ситуацій; навчання населення методів захисту у разі виникнення НС та побутових нестандартних ситуацій; міжнародне співробітництво у сфері цивільного захисту.

Загальне керівництво ЄСЦЗ здійснює Кабінет Міністрів України. Начальником цивільного захисту України є Прем'єр-міністр України. Безпосереднє керівництво діяльністю системи покладено на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері цивільного захисту – Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України) [12].

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) у своїй діяльності керується не лише внутрішніми нормативними документами, але й міжнародними угодами, конвенціями, хартіями та меморандумами.

Серед таких міжнародних документів: угоди - Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Греція про співробітництво у сфері попередження промислових аварій, стихійних лих та ліквідації їх наслідків; конвенції - Рамкова Конвенція з надання допомоги у галузі цивільного захисту; хартії - Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО, Хартія українсько-американського партнерства, дружби і співробітництва; меморандуми - меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом США щодо співпраці у

попередженні та ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру [15].

Відповідно до Кодексу цивільного захисту України (Кодекс ЦЗ), термін «надзвичайна ситуація» (НС) визначається як сукупність факторів, що порушують нормальні умови життєдіяльності населення через реалізацію небезпек, рівень яких характеризується ризиком [18].

Не всі небезпечні події класифікуються як надзвичайні ситуації (НС) – лише ті, які призводять до значних наслідків. Це відбувається у разі перевищення порогових значень класифікаційних ознак НС, які визначаються за рівнем людських втрат і матеріальних збитків.

Ризик надзвичайних ситуацій визначається як рівень імовірності реалізації потенційних загроз, що здатні спричинити значні наслідки. Він характеризує рівень небезпеки і розраховується як добуток імовірності виникнення конкретної НС на величину потенційних збитків від неї.

Аналізуючи стан правового забезпечення зниження ризику надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, слід підкреслити особливу роль Конституції та законів України. Ці нормативно-правові акти регулюють питання зниження ризику НС (ЗРНС) і визначають діяльність органів виконавчої влади, які відповідають за формування та реалізацію державної політики у цій сфері.

Відповідно до ст. 3 Конституції України, життя, здоров'я та безпека людини є одними з найважливіших соціальних цінностей. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження та забезпечення прав і свобод громадян є її головним обов'язком.

Згідно із Законом України «Про основи національної безпеки України», до пріоритетів національних інтересів віднесено «забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства». Водночас до основних загроз у сфері цивільного захисту віднесено зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [18].

Одним із ключових законодавчих актів, що регламентують зниження ризиків надзвичайних ситуацій (ЗРНС), є Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки». У ньому визначено комплекс механізмів для запобігання аваріям на таких об'єктах, обмеження їх розвитку та ліквідації наслідків. Цей закон орієнтується на джерела небезпеки з високим ризиком виникнення техногенних аварій, які можуть мати тяжкі наслідки для населення, майна і довкілля.

Водночас у Законі об'єкти підвищеної небезпеки та потенційно небезпечні об'єкти визначаються на підставі наявності небезпечних речовин. Таким чином, інші об'єкти, де відсутні такі речовини, цим законом не охоплюються. Це викликає особливу актуальність, адже для України характерний розподіл НС техногенного характеру, більшість із яких не пов'язана з використанням небезпечних речовин.

Згідно з Інформаційно-аналітичною довідкою про надзвичайні ситуації в Україні у 2016 році, значну частку техногенних НС становили: пожежі та вибухи (64%); аварії та катастрофи на транспорті (20%); надзвичайні ситуації, пов'язані з аваріями у системах життєзабезпечення (7%) [16].

Ще одним важливим законодавчим актом у сфері зниження ризику надзвичайних ситуацій (ЗРНС) є Загальнодержавна цільова програма захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки (далі – Програма) [29]. Основна мета Програми – поступове зниження ризику виникнення НС техногенного і природного характеру, підвищення рівня безпеки населення та захищеності територій від їх наслідків. Програмою передбачено низку конкретних заходів, спрямованих на запобігання НС та ліквідацію їх наслідків, особливо на об'єктах і територіях із незадовільним техногенним та екологічним станом.

Однак, попри важливість покращення техногенної та природної безпеки в Україні, заходи і завдання Програми не виконуються через недостатнє фінансування. За даними Державної служби України з надзвичайних ситуацій

(ДСНС), у період 2013–2015 років було виділено лише 3,2% коштів від запланованого обсягу [29].

Деякі аспекти нормативного регулювання зниження ризиків НС були окреслені урядом у Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (далі – Концепція). У ній основою нормативної бази управління ризиками визначено два рівні: мінімальний рівень ризику; гранично допустимий рівень ризику.

Проте Концепція не передбачає створення єдиної цілісної системи ЗРНС, що залишає питання неврегульованим як в організаційному, так і в правовому аспектах.

Крім того, окремі аспекти зниження техногенного та природного ризику регулюються у рамках інших галузей законодавства, зокрема екологічного, законодавства з охорони праці та охорони здоров'я.

Для України одним із ключових завдань сучасності є запозичення європейського досвіду у сфері зниження ризиків техногенних і природних катастроф. Уряд визначив пріоритетною імплементацію до національного законодавства таких директив Європейського Союзу: Директива 2012/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 4 липня 2012 року щодо контролю значних аварій, пов'язаних із небезпечними речовинами; Директива 2007/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року про оцінку та управління ризиками затоплення [33].

02 жовтня 2012 року Верховна Рада України ухвалила Кодекс цивільного захисту України, який регулює питання захисту населення, територій, природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагування на них, функціонування єдиної державної системи цивільного захисту. У Кодексі також визначені повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (ОМС), а також права та обов'язки громадян України, іноземців, осіб без громадянства, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності.

Кодекс визначає, що цивільний захист є функцією держави, спрямованою на захист населення, територій, природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій. Ця функція передбачає запобігання НС, ліквідацію їх наслідків і надання допомоги постраждалим як у мирний час, так і в особливий період [18].

Реалізація державної політики у сфері цивільного захисту забезпечується єдиною державною системою цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок. Функціональні підсистеми створюються центральними органами виконавчої влади у відповідних сферах суспільного життя, тоді як територіальні підсистеми діють у межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя.

В особливий період єдина державна система цивільного захисту функціонує згідно з положеннями Кодексу цивільного захисту України, враховуючи вимоги законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», а також інших нормативно-правових актів.

Кодекс також визначає повноваження органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, завдання та обов'язки суб'єктів господарювання, а також права і обов'язки громадян України у сфері цивільного захисту.

Крім того, з дня введення в дію цього Кодексу втратили чинність Закони України «Про Цивільну оборону України», «Про пожежну безпеку», «Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про правові засади цивільного захисту», що дозволило усунути неузгодженість та дублювання норм і повноважень. Разом із тим залишаються неврегульованими такі питання: підстави для звільнення осіб рядового та начальницького складу ДСНС, які були обрані на посади в органи місцевого самоврядування; порядок залишення чи виключення зі списків особового складу; процедури поновлення на посади після звільнення з виборної посади;

зарахування до вислуги років стажу, набутого на цих посадах, тощо. Такі ситуації вже мали місце, зокрема, у Херсонській, Київській та інших областях.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України. У своїй роботі ДСНС керується як внутрішніми нормативними документами, так і міжнародними актами.

РОЗДІЛ 2

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В СТРУКТУРІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

2.1. Розвиток Державної служби України з надзвичайних ситуацій у процесі формування інституційної структури органів державної влади

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України) є центральним органом виконавчої влади, який відповідає за реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики невиробничого травматизму, а також гідрометеорологічної діяльності. Служба була створена шляхом реорганізації Міністерства надзвичайних ситуацій та Державної інспекції техногенної безпеки України [26]. З 25 квітня 2014 року її діяльність координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ (див. ДОДАТОК А).

Після здобуття незалежності Україною в 1991 році питання цивільного захисту, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, їх попередження, захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, а також пожежної безпеки та гасіння пожеж були покладені на три окремі відомства: Штаб Цивільної оборони, Міністерство у справах захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та Головне управління пожежної охорони МВС України [8].

У 1996 році Указом Президента Леоніда Кучми на базі Штабу Цивільної оборони та Міністерства у справах захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС було створено єдине відомство – Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС України). Це відомство стало ключовим органом виконавчої влади, який відповідав

за реалізацію державної політики у сферах цивільної оборони, рятувальної справи, поводження з радіоактивними відходами, створення та функціонування системи страхового фонду документації, запобігання надзвичайним ситуаціям, реагування на них, ліквідацію їх наслідків, а також усунення наслідків Чорнобильської катастрофи. МНС здійснювало управління дорученою сферою та несло відповідальність за її стан і розвиток [8].

В підпорядкуванні МНС України перебували угруповання військ Цивільної оборони чисельністю 10 218 осіб (9550 – військовослужбовці). Війська ЦО були призначені для захисту населення і територій у разі виникнення надзвичайних ситуацій. У складі військ знаходилися три окремі мобільні механізовані бригади (Київ, Дрогобич, Донецьк); навчальна бригада (Ватутіне); окремі мобільні механізовані полки (Лоскутівка, Верхівцеве, Мирне, Знам'янка); окремі аварійно-рятувальні батальйони (Мазанка, Ромни, Ужгород, Чернівці, Якушинці, Городище); два окремих аварійно-рятувальних загону (Кропивницький, Хмельницький); спеціальний морський загін (Керч); спеціальний авіаційний загін (Ніжин); два окремих вузла зв'язку (Київ, Переяслав-Хмельницький); загони забезпечення військ (Київ, Жеребкове).

До 2003 року територіальні органи МНС України були представлені Головними управліннями (управліннями) з питань надзвичайних ситуацій, які входили до складу обласних державних адміністрацій [2, с. 24].

27 січня 2003 року згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій» органи та підрозділи Державної пожежної охорони були передані зі складу Міністерства внутрішніх справ до Міністерства надзвичайних ситуацій України.

19 грудня 2003 року Президент України підписав Указ «Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в оперативно-рятувальну службу цивільного захисту

на період до 2005 року». Ця програма передбачала створення єдиної невійськової Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, а також повну демілітаризацію Міністерства надзвичайних ситуацій.

Були повністю розформовані військові частини Цивільної оборони в Донецьку, Хмельницькому та Чернівцях. Військові частини в Києві, Дрогобичі та Ромнах були реформовані в регіональні рятувальні центри, а військові частини в Лоскутівці, Ужгороді, Мирному, Мазанці та навчальну бригаду у Ватутіному – в навчальний центр Служби. Військові частини в Кропивницькому та Городищі були перетворені на аварійно-рятувальні загони територіальних органів Служби. Спеціальні морський і авіаційний загони були реформовані у спеціальні морські та авіаційні загони Служби, разом із вузлами зв'язку та базами забезпечення.

Після реформи 2003 року були створені нові територіальні органи МНС – Головні управління (управління) МНС України, які утворилися на базі Управлінь пожежної безпеки ГУ(У) МВС України у регіонах [23].

У 2005-му р. був прийнятий Закон України «Про правові засади цивільного захисту», що визначав правові та організаційні засади у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, повноваження виконавчої влади та органів управління, порядок створення і застосування сил, їх комплектування, проходження служби, а також гарантії соціального і правового захисту особового складу органів і підрозділів цивільного захисту [36]. У 2006 р. війська цивільної оборони України були повністю розформовані, особовий склад військ і Державної пожежної охорони влився в ряди єдиної Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС України. У 2008-му р. була запроваджена контрактна служба, проведена переатестація в спеціальні звання служби цивільного захисту.

Відповідно до положень Кодексу цивільного захисту України, Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту являє собою спеціалізоване невійськове об'єднання, яке складається з аварійно-рятувальних та інших формувань, а також органів управління цими формуваннями. Служба функціонує в рамках системи

центрального органу виконавчої влади, який відповідає за формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту [18].

У грудні 2010 року Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи було реорганізовано в Міністерство надзвичайних ситуацій України. До центральних органів виконавчої влади були віднесені Державний пожежний та техногенний нагляд, управління зоною відчуження та ЧАЕС, а також Держгіртехнагляд [17].

Державне управління у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків є важливою складовою забезпечення національної безпеки країни. Реалізація державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється Єдиною державною системою цивільного захисту (ЄДС ЦЗ). Ця система об'єднує органи управління, сили та засоби центральних і місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад, а також підприємств, установ і організацій.

Керівництво ЄДС ЦЗ покладено на Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. ДСНС виконує завдання з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, запобігання надзвичайним ситуаціям, захисту населення і територій, ліквідації наслідків НС, рятувальної справи, пожежної та техногенної безпеки, гасіння пожеж, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.

Варто зазначити, що створення ДСНС супроводжувалося політично вмотивованими рішеннями, непрофесійністю керівництва МНС і нерозумінням важливості завдань, поставлених перед цим органом. Зокрема, у 2011 році Міністерство надзвичайних ситуацій було поділено на чотири окремі відомства: Міністерство надзвичайних ситуацій (основний орган), Державну інспекцію техногенної безпеки, Державне агентство зони відчуження та Державну службу

гірничого нагляду та промислової безпеки. Водночас особовий склад залишився на службі цивільного захисту [25].

Державні пожежні частини були перепрофільовані в рятувальні та підпорядковані територіальним органам МНС. Районні та міські відділи МНС реформували в служби цивільного захисту, які увійшли до складу апаратів ГТУ (ТУ) МНС. 24 грудня 2012 року Указом Президента України Міністерство надзвичайних ситуацій і Державну інспекцію техногенної безпеки було об'єднано в єдину Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України) – центральний орган виконавчої влади, що координується Міністерством оборони. Було затверджено положення про ДСНС, а також сформовані управління Служби. Міністерство оборони врегулювало механізми співпраці з ДСНС. 1 липня 2013 року набув чинності Кодекс цивільного захисту України [18].

25 квітня 2014 року Кабінет Міністрів ухвалив Постанову № 120 «Питання координації та спрямування Державної служби з надзвичайних ситуацій», згідно з якою діяльність ДСНС координується Кабінетом Міністрів через Міністра внутрішніх справ. МВС також затвердило положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту ДСНС України.

Ключові аспекти побудови і функціонування державної системи цивільного захисту, включаючи повноваження органів управління, центральних і місцевих органів влади, органів самоврядування та суб'єктів господарювання, закріплені у Кодексі цивільного захисту України, прийнятому в 2012 році. Документ визначив базові принципи організації системи цивільного захисту та завдання ДСНС у цій сфері.

Проте з утворенням ДСНС і передачею функцій формування державної політики у сфері цивільного захисту до Міністерства внутрішніх справ, в Україні виникла ситуація, коли у сфері цивільного захисту функціонують два центри управління. МВС відповідає за формування державної політики, а ДСНС – за її реалізацію. Така модель управління не повністю узгоджується з концепцією

Кодексу цивільного захисту України, що спричиняє колізії у законодавстві та розмиття компетенцій [21].

Це свідчить про відсутність чіткої концепції та стратегії влади щодо реформування системи цивільного захисту, що підкреслює політичну вмотивованість і декларативність ухвалених рішень. ДСНС перебуває під впливом політичних сил, що особливо відображається в кадровій політиці, коли керівні посади часто займають люди без відповідної підготовки чи досвіду роботи в системі. Така практика призвела до звільнення багатьох кваліфікованих фахівців.

Політичний вплив на діяльність Служби посилюється також через хронічне недофінансування. Щороку бюджет передбачає лише 60% від необхідного фінансування. Решта коштів, відповідно до законодавства, може залучатися з недержавних джерел або через надання платних послуг. Такий підхід змушує підрозділи ДСНС зосереджуватися на самозабезпеченні замість виконання основних завдань, покладених на Службу [41].

Незважаючи на спроби реформування, матеріально-технічне оснащення підрозділів ДСНС для реагування на надзвичайні ситуації та фінансове забезпечення рятувальників залишаються на недостатньому рівні, що не відповідає сучасним вимогам. Умови праці персоналу ДСНС є незадовільними: відсутність достатньої кількості сучасних приміщень, техніки, бойового одягу та спорядження; відсутність ефективного соціального захисту працівників; недосконала система оплати праці, за якої близько 30% заробітної плати залежить від суб'єктивної оцінки керівника. Технології прогнозування, моделювання та ліквідації наслідків техногенних і природних катастроф, а також єдина база прогнозно-моделюючих систем для підготовки управлінських рішень упроваджуються у практику занадто повільно.

Серед основних проблем сучасного етапу є застаріла структура і система відомчого управління ДСНС. Дублювання функцій різними підрозділами, завищена чисельність управлінського персоналу та внутрішня конкуренція між ним

гальмують ефективність роботи. Недосконала і повільна система прийняття управлінських рішень не дозволяє оперативно керувати підрозділами, ефективно реагувати на надзвичайні ситуації, а також забезпечувати відповідальне ставлення місцевих керівників до виконання своїх обов'язків. Це, своєю чергою, спричиняє нерівномірний розподіл навантаження серед працівників.

Неефективна організація управління підрозділами цивільного захисту збільшує час реагування на надзвичайні ситуації, що підриває довіру громадян до діяльності ДСНС і негативно впливає на своєчасність та ефективність заходів із захисту конституційних прав населення на безпеку. Події у східних регіонах України засвідчили нездатність ДСНС повноцінно реагувати на техногенні загрози силами територіальних управлінь [42].

Водночас реформування ДСНС сприяє підвищенню рівня безпеки на місцях. У регіонах розвивається волонтерський рух у сфері цивільного захисту, створюються добровільні пожежні формування, а відповідальність керівників підприємств за порушення правил пожежної і техногенної безпеки посилюється. Для оперативного реагування на надзвичайні ситуації у громадах активно відкриваються центри безпеки та пожежні депо у сільських населених пунктах [42].

Отже, Державна служба України з надзвичайних ситуацій утворена шляхом реорганізації Міністерства надзвичайних ситуацій і Державної інспекції техногенної безпеки України. З 25 квітня 2014 р. діяльність Служби спрямовується і координується Кабінетом міністрів через Міністра внутрішніх справ. На сьогодні реформування ДСНС в Україні триває. Це зумовлено процесом децентралізації, який ускладнився через воєнну ситуацію у державі.

2.2. Організація практичної реалізації функцій покладених на Державну службу України з надзвичайних ситуацій

За відносно короткий час свого існування ДСНС досягла значних результатів, особливо у сфері реагування на надзвичайні ситуації, що виникали в цей період.

Зокрема, варто відзначити участь підрозділів цивільного захисту в ліквідації наслідків вибуху газу в м. Мелітополі, де вони забезпечили порятунок потерпілих із-під завалів; оперативне втручання спецпідрозділів у вирішення проблеми відновлення теплопостачання в м. Побузькому Кіровоградської області, коли в розпал холодів тисячі мешканців залишилися без опалення; а також спільну роботу з Міністерством охорони здоров'я минулої осені щодо профілактики отруень грибами і надання допомоги постраждалим. Восени ДСНС здійснила масштабну роботу з підготовки виробничо-господарського комплексу України до зимового періоду [43].

Працівники ДСНС надавали допомогу не лише в межах України, але й за кордоном, зокрема у випадках, коли постраждалими ставали українські громадяни. Наприклад, вони брали участь у ліквідації наслідків трагедії в стамбульському готелі «Тозбей», де під час пожежі загинуло 13 українців. Також Міністерство ініціювало процес звільнення українських заручників у Чечні. Це лише окремі приклади. Від початку своєї діяльності ДСНС розгорнула активну роботу з підготовки попереджувальних заходів, спрямованих на запобігання пожежам, паводкам та іншим техногенним і природним надзвичайним ситуаціям. Було розроблено програму знешкодження хімічних боєприпасів, а також підготовлено матеріали щодо створення авіаційної пошуково-рятувальної служби.

У 80-х роках штаби, частини та формування цивільної оборони брали активну участь у ліквідації наслідків великих стихійних лих, а також у розробці та впровадженні профілактичних заходів, спрямованих на зменшення можливих збитків від катастроф, аварій і природних лих [47].

26 квітня 1986 року аварія на Чорнобильській АЕС стала серйозним випробуванням для України, що виявила слабкі сторони системи цивільної оборони. Ця катастрофа показала небезпеку, яку може нести неконтрольована ядерна енергія. Першими на боротьбу з пожежею на четвертому енергоблоці стали пожежники, які, ризикуючи своїм життям, зупинили поширення атомної загрози, рятуючи світ.

Серед ліквідаторів цієї техногенної катастрофи було 17 тисяч українців. Від Полтавської області до ліквідації наслідків залучили понад 20 військовослужбовців і працівників штабу цивільної оборони, які проявили високий професіоналізм і мужність.

У 90-х роках питання техногенної та природної безпеки стали надзвичайно актуальними. Це потребувало створення ефективної державної політики у сфері безпеки життєдіяльності та вдосконалення механізмів її реалізації. На той момент існуюча система захисту населення, хоча й виконала важливу роль, більше не могла забезпечувати необхідний рівень безпеки.

28 жовтня 1996 року Указом Президента України було затверджено положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [30].

Назва міністерства відображає складний і багатогранний характер його діяльності. Сім років роботи підтвердили правильність рішення керівництва держави, яке підійшло до стратегії забезпечення безпеки в різних сферах життя країни з нових позицій. Після здобуття Україною незалежності вона залишилася наодинці з багатьма викликами, зокрема й проблемами Чорнобиля, який досі залишається постійною надзвичайною ситуацією. Щоденної уваги потребують люди, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, – ліквідатори й потерпілі, а також зона відчуження, її інфраструктура та об'єкт «Укриття». Об'єднання в межах одного міністерства досвіду двох структур – Цивільної оборони та Мінчорнобиля – дає змогу ефективно вирішувати широкий спектр завдань, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями, а також координувати зусилля різних організацій та установ у цьому напрямі.

Попри важливість чорнобильського напрямку, захист людей і територій від стихійних лих та техногенних катастроф залишається головним пріоритетом. Це неодноразово доводили рятувальники під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у Закарпатті, Миколаївській, Херсонській областях та на Волині. Нині

докладаються всі зусилля, щоб не лише оперативно ліквідувати наслідки катастроф, а й запобігати їм. Громадяни впевнені – служба порятунку завжди підтримає їх у складних обставинах.

Паралельно розробляється проєкт Державної програми з організації попередження аварій, катастроф та інших надзвичайних ситуацій, а також реагування на них. Важливим є й те, що міністерству передано функції замовника робіт зі створення Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій, яка підвищить ефективність управління в цій сфері.

У період із травня 1988 до лютого 1989 року було завершено повне виведення радянських військ з Афганістану. Після ухвалення на Другому з'їзді народних депутатів СРСР Постанови про політичну оцінку рішення щодо введення радянських військ до Афганістану відбулися зміни в підходах засобів масової інформації до висвітлення цієї війни. Замість героїзації подій медіа перейшли не лише до реалістичного аналізу, але й до перебільшень, коли негативне ставлення до самої війни почало переноситися і на її учасників [8].

Сили ДСНС України брали участь у ліквідації низки масштабних надзвичайних ситуацій, серед яких: пожежа на військовій частині А0261 у Бахмуті та 275-й базі артилерійських боєприпасів (Збройні Сили України); аварії в системах життєзабезпечення в Алчевську, Донецькій, Кіровоградській областях та Криму; спалах пташиного грипу в Криму (2006 р.); катастрофа рейсу «Пулково 612» (2006 р.); загибель 13 шахтарів на шахті ім. Засядька (2006 р.); вибух газу в житловому будинку в Дніпропетровську (2007 р.); аварія на шахті ім. Засядька у листопаді 2007 р. (загинули 101 шахтар, 40 осіб отримали травми); фосфорна аварія під Ожидовом; паводок на заході України (2008 р.); лісові пожежі в Ізюмському районі, які знищили 1300 га лісу; вибухи на 61-му арсеналі; вибух у житловому будинку в Євпаторії; серія аварій на шахтах у Донецькій області, що спричинили загибель 27 осіб і травмування понад 40; пожежа в залі ігрових автоматів у Дніпропетровську (2009 р., загинули 9 осіб, 11 постраждали); пандемія грипу H1N1; сильні снігопади у

грудні 2009 р.; вибух кисневого балона в лікарні Луганська (2010 р., загинули 16 осіб, 6 постраждали); паводки в Івано-Франківській, Вінницькій, Чернівецькій та Хмельницькій областях (червень 2010 р.); Марганецька катастрофа; пожежа в будинку соціального обслуговування в Дубровицькому районі (2011 р., загинули 16 осіб, 11 постраждали) [5].

Зазначу резонансну подію, що сталася 26 вересня 2017 року поблизу села Калинівка на Вінниччині, де вибухнули боєприпаси на військовому складі Міністерства оборони. Було евакуйовано 28 тисяч людей, двоє осіб зазнали травм. На місці події оперативно розгорнув роботу ситуаційний центр Вінницької обласної поліції для організації евакуації населення із зони можливого ураження. Начальник Генштабу Збройних сил України, головнокомандувач ЗСУ Віктор Муженко терміново прибув до Калинівки разом із групою офіцерів Генштабу.

Згодом у Генштабі повідомили, що для ліквідації пожежі на окремих майданчиках складів ЗСУ залучили два пожежних танки, пожежні розрахунки військової частини та підрозділи ДСНС.

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну та введення воєнного стану суттєво вплинули на всі сфери суспільного життя. Перед Державною службою України з надзвичайних ситуацій постали нові виклики, які вимагали оперативного реагування, адаптації, створення нових алгоритмів дій та логістичних рішень для ефективної роботи в умовах воєнного часу [52].

Військова агресія російської федерації проти України, розпочата 24 лютого 2022 р., стала викликом самому існуванню нашої держави, її суверенітету та соборності. З її початком ворожій атаці піддався соціально-економічний устрій України, значних руйнувань та пошкоджень завдано інфраструктурним, промисловим, житловим об'єктам, будівлям суспільно-соціального призначення. Деякі міста й селища України російськими артилерійськими та авіаційними бомбардуваннями були повністю стерті з лиця землі, що змусило усіх мешканців

цих населених пунктів масово евакуюватися на безпечні території України, а то і в інші країни.

Можна навести короткий перелік того, що виконує ДСНС України під час повномасштабного вторгнення на нашу землю:

1. Рятувальні операції після ракетних ударів: у липні 2022 року внаслідок ракетного удару по житловому будинку у Вінниці рятувальники ДСНС працювали понад 30 годин, розбираючи завали. Було врятовано десятки людей, зокрема дітей, які опинилися заблокованими під уламками.

2. Розмінування територій: після деокупації Київської області в квітні 2022 року сапери ДСНС знешкодили тисячі мін і нерозірваних боєприпасів. Особливо небезпечними були випадки розмінування житлових будинків і дитячих майданчиків, які були заміновані окупантами.

3. Евакуація населення: у березні 2022 року ДСНС організувала масову евакуацію з міста Ірпінь, що перебувало під постійними обстрілами. Співробітники служби допомагали літнім людям та особам з інвалідністю дістатися до безпечних регіонів.

4. Гасіння пожеж внаслідок обстрілів: у червні 2022 року через обстріл нафтобази у Кременчуці виникла масштабна пожежа. Більше 100 рятувальників ДСНС працювали над її ліквідацією, щоб запобігти вибухам та екологічній катастрофі.

5. Гуманітарна допомога: у Херсонській області після підриву Каховської ГЕС у червні 2023 року рятувальники ДСНС організували евакуацію людей з підтоплених територій та доставляли гуманітарну допомогу, включаючи воду та продукти харчування.

6. Робота в зоні бойових дій: у Бахмуті рятувальники працювали в умовах постійних обстрілів, забезпечуючи евакуацію цивільного населення та надаючи першу допомогу пораненим. Операції часто проводились під ризиком повторних атак [13].

Підбиваючи підсумки можна сказати, що рятувальники – це професіонали, які діють в абсолютно різних сферах нашого буденного життя, роблячи його більш безпечним і спокійним кожного дня. Просто зазвичай ми цього не помічаємо, або не хочемо помічати. А між тим, ці сміливі люди дуже часто ризикують власним життям заради нас і роблять все, щоб зробити світ кращим. Незважаючи на всі проблеми, людські трагедії, кризи, негаразди з фінансуванням, постійні тривоги та обстріли внаслідок загарбницьких дій росії, наша країна живе... Тільки з часом, після Перемоги, ми зможемо повною мірою усвідомити усі масштаби подоланого лиха як з позиції втрат у загальнолюдському вимірі, так і збитків у межах держави.

2.3. Робота Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Волинській області

До ХХ ст., поки у містах домінувала дерев'яна забудова, одним із найбільших лих були пожежі. Зокрема, тільки місто Луцьк згорало повністю 4 рази - в 1540, 1752, 1781, 1803 рр.. Ці пожежі завдавали значних збитків місту. В архівах області зберігається один з найбільш ранніх документів про пожежі: «Из записи в журнале заседаний волинского губернского правления про пожар в Луцке от 31 августа 1803г. – «Луцкий городничий доносит, что прошлого июля 30-го числа в первом часу по полуночи в городе Луцке от Доминиканского кляштера произошел сильный пожар, от которого при большом ветре весь город по реке Глушец занят был пламенем так, что люди не могли оградить себя» [49].

Березень 1918 року вважається початком формування системи захисту населення в нашій країні. У цей час відбулися революційні зміни як у соціально-політичному устрої, так і в процесах індустріалізації та технічного переозброєння. Загроза з боку Німеччини змусила організувати низку заходів із захисту цивільного населення. Усі дії з протиповітряної (ППО) та протихімічної оборони (ПХО) було

об'єднано в єдину систему під керівництвом Наркомату з військових і морських справ.

Другий етап, що тривав із листопада 1932 року до липня 1941 року, включав проведення військово-політичних і організаційних заходів, спрямованих на захист населення та економіки країни. Важливим кроком стало прийняття 4 жовтня 1932 року Радою народних комісарів СРСР «Положення про протиповітряну оборону СРСР». Цей документ визначив основні засоби та заходи для захисту населення і територій від авіаційних атак. Він став основою для створення Місцевої протиповітряної оборони (МПВО), метою якої було забезпечення захисту населення від повітряних ударів противника.

У кожному періоді розвитку ДСНС формування позитивного іміджу цієї структури було важливою складовою. У сучасних умовах проблема іміджу Державної служби України з надзвичайних ситуацій є однією з найактуальніших. Це пов'язано з кількома чинниками. Насамперед, протягом останніх 10–15 років відбулися значні зміни, які негативно вплинули на сприйняття цієї організації, як і інших силових структур. Вирішення цих проблем вимагає системного підходу та професійного підходу з боку фахівців. По-перше, соціальні й економічні зміни в країні призвели до трансформації цінностей та орієнтацій населення, змінилося його ставлення до державних структур. По-друге, складні процеси реформування ДСНС також вплинули на її репутацію. По-третє, виникла необхідність глибокого теоретичного осмислення нових умов формування іміджу офіцерів ДСНС, дослідження їхньої соціальної ролі та ключових характеристик у сучасному суспільстві.

ДСНС України у Волинській області виконує широкий спектр завдань, спрямованих на забезпечення безпеки населення та територій від надзвичайних ситуацій. Основні напрямки діяльності включають реагування на пожежі, ліквідацію наслідків природних і техногенних катастроф, а також надання допомоги постраждалим під час надзвичайних ситуацій. Особливу увагу приділяють

профілактиці пожеж: регулярно проводяться інспекції підприємств і житлових будинків для перевірки дотримання протипожежних норм. У разі виявлення порушень інспектори ДСНС проводять консультації та навчання для підвищення обізнаності населення [22].

Під час воєнного стану діяльність ДСНС стала ще більш важливою. Рятувальники Волині здійснюють оперативне реагування на виклики, пов'язані з можливими наслідками бойових дій, включаючи розмінування територій та евакуацію населення із зон підвищеної небезпеки. Особливої ваги набули заходи щодо виявлення та знешкодження вибухонебезпечних предметів, що можуть залишатися після обстрілів. Окрім цього, рятувальники допомагають у ліквідації наслідків стихійних лих, таких як підтоплення або шквальні вітри, які часто трапляються у регіоні.

У Волинській області регулярно проводяться навчання та тренування для підвищення професійної підготовки працівників ДСНС. Важливу роль відіграє співпраця з місцевими органами влади, медичними закладами та громадськими організаціями, що забезпечує оперативну координацію дій під час надзвичайних ситуацій. Рятувальники також проводять роз'яснювальну роботу серед населення щодо дій у випадку надзвичайних ситуацій, зокрема ракетних обстрілів або природних катастроф, що є критично важливим для збереження життя людей в умовах воєнного стану.

ДСНС України у Волинській області виконує широкий спектр завдань, особливо в умовах воєнного стану. Основна діяльність спрямована на реагування на надзвичайні ситуації, профілактику пожеж та мінімізацію наслідків для населення та інфраструктури.

Основні напрямки роботи:

1. Гасіння пожеж та порятунок: служба оперативно реагує на пожежі та інші надзвичайні ситуації, рятуючи життя людей і запобігаючи масштабним руйнуванням.

2. Піротехнічні роботи: проводиться розмінування територій, очищення від вибухонебезпечних предметів. Волинські сапери активно працюють не лише у регіоні, але й на сході країни, де очищають землі від мін та снарядів, що не вибухнули [4].

3. Психологічна допомога: спеціальні підрозділи надають підтримку постраждалим, включаючи цивільне населення та рятувальників. Це важливо в умовах воєнного часу, коли стресові ситуації трапляються постійно [4].

4. Профілактична діяльність: служба проводить навчання населення правилам безпеки, перевіряє об'єкти критичної інфраструктури, а також запроваджує заходи для зменшення випадків загибелі внаслідок пожеж

5. Робота в умовах війни: у воєнний час ДСНС Волині тісно співпрацює з військовими адміністраціями, забезпечуючи евакуацію, допомогу переселенцям та ліквідацію наслідків ракетних обстрілів [49].

6. Оперативне реагування на обстріли: рятувальники проводять виїзди для гасіння пожеж і розбору завалів після ворожих атак. Щодня здійснюється до тисячі виїздів по всій країні [49].

7. Евакуація населення: в критичних умовах фахівці допомагають евакуювати людей, навіть під час обстрілів.

8. Співпраця з іншими регіонами: у разі потреби рятувальники з Волині допомагають колегам у більш небезпечних регіонах, як це відбувалося, наприклад, на Харківщині [49].

Загалом, діяльність служби не обмежується реагуванням на надзвичайні ситуації; вона також активно бере участь у гуманітарних місіях, забезпечуючи безпеку та підтримку громадам у складних умовах. Можемо також навести приклади, коли у квітні 2023 року проводились масштабні навчання для підготовки

рятувальників до дій у складних умовах на території Волині. Таким чином, ДСНС Волинської області відіграє ключову роль у забезпеченні безпеки населення та реагуванні на різноманітні виклики, особливо в умовах воєнного стану.

РОЗДІЛ 3

РОБОТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ПІД ЧАС РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ

3.1. Роль служби в умовах вживання невідкладних заходів щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України

Державна служба України з надзвичайних ситуацій у співпраці з місцевими органами влади з початку повномасштабного вторгнення продовжує виконувати завдання, покладені на неї Урядом України для забезпечення безпеки громадян. Наша держава протистоїть збройній агресії з боку Російської Федерації та бореться з наслідками діяльності проросійських терористичних угруповань на своїй території. Рятувальники ДСНС завжди знаходяться поруч із людьми, надаючи необхідну допомогу. Вони цілодобово ліквідовують пожежі та наслідки надзвичайних ситуацій, беруть участь у відновленні систем життєзабезпечення, а також займаються розмінуванням населених пунктів і територій.

Особовому складу доводиться виконувати завдання в умовах підвищеного ризику для життя. Передовсім це зумовлено небезпекою підриву боєприпасів, якими забруднені території населених пунктів, шляхи сполучення, траси ліній електропередач і газопроводів, сільгоспугіддя тощо. Часто рятувальникам доводиться працювати під обстрілами терористичних угруповань. Приміром, підрозділи ДСНС залучали до ліквідації наслідків обстрілів Авдіївки, через які 22-тисячне населення міста неодноразово залишалося без електро-, тепло- і водопостачання. У цих умовах підвозили населенню воду, продукти, надавали гуманітарну допомогу, розгортали пункти життєзабезпечення та обігріву тощо [5].

У 2014 році віце-прем'єр-міністр, міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Геннадій Зубко ініціював створення спеціального загону Державної служби з надзвичайних ситуацій для роботи в зоні

антитерористичної операції. «Є пропозиція розглянути питання щодо формування додаткового загону, який міг би оперативно реагувати на виклики, що виникають у зоні АТО, як показала ситуація в Авдіївці, особливо там, де цивільні не можуть зайти, врятувати людей або відновити житло й соціальні об'єкти», – зазначив Зубко.

Він підкреслив важливість створення добре технічно оснащеного спецзагону ДСНС, оскільки скорочення часу на проведення рятувальних робіт дозволить зменшити як кількість жертв, так і витрати на відновлення пошкоджених об'єктів. Раніше прем'єр-міністр Володимир Гройсман наголошував на особливій небезпеці рятувальних операцій у зоні АТО та на лінії розмежування в Донецькій і Луганській областях [5].

На початку березня 2022 року російська армія розпочала масовані бомбардування українських міст. Рятувальні служби миттєво прибували на місця влучань, щоб ліквідувати їх наслідки: гасили пожежі, розбирали завали, знешкоджували тисячі вибухонебезпечних предметів. Ворог неодноразово наносив повторні удари по тим самим об'єктам, де працювали рятувальники, але це не зупиняло їх від виконання свого обов'язку.

Понад рік у таких надзвичайно важких умовах, під постійними обстрілами, сотні офіцерів продовжують безстрашно працювати. У Харківській, Херсонській, Дніпропетровській і Запорізькій областях їхня діяльність майже цілодобова — ворог діє без зупину, і вони також не мають права на спокій.

Окрім доставки гуманітарної допомоги, рятувальники Державної служби з надзвичайних ситуацій здійснюють ряд заходів щодо розмінування місцевості, відновлення інфраструктури та систем життєзабезпечення. Так, у багатьох областях сходу і півдня України і щодня рятувальниками виконуються роботи щодо розбору зруйнованих внаслідок артобстрілів та ведення бойових дій будинків. Чи не щодня рятувальники розбирають завали зруйнованих будинків, торгових центрів, медичних закладів, щоб врятувати людей, які опинилися там через російську агресію.

Піротехніки ДСНС України відіграють ключову роль у забезпеченні безпеки населення в умовах війни, виконуючи неймовірно ризиковану роботу. Основними завданнями є виявлення, знешкодження та утилізація вибухонебезпечних предметів (ВНП), які залишаються після обстрілів і бойових дій. Наразі близько 30% території України є потенційно замінованими, що створює величезну загрозу для цивільних, особливо в деокупованих районах [10].

Щодня сапери обстежують поля, лісосмуги, дороги та населені пункти. Наприклад, на Чернігівщині сапери розмінювали навіть авіабомби, які не вибухнули після ударів. Їх робота не лише рятує життя, а й дозволяє фермерам повертатися до обробітку землі [45].

ДСНС активно проводить роз'яснювальну роботу серед населення щодо мінної безпеки, створюючи мобільні класи для навчання дітей і дорослих.

З початку війни знешкоджено понад 245 тисяч вибухонебезпечних предметів. Однак ця робота потребує багато часу й ресурсів, оскільки лише один день бойових дій дорівнює приблизно місяцю розмінування. Також піротехніки часто працюють під обстрілами, ризикуючи життям заради безпеки інших.

Ефективність модернізації системи цивільного захисту напряму залежить від якісного планування заходів, злагодженої роботи органів управління та сил, оперативного реагування на надзвичайні ситуації й організації взаємодії між усіма учасниками процесу. У зв'язку з цим діяльність керівного складу цивільного захисту та органів місцевої влади в частині організації, планування та управління силами і засобами при загрозі чи виникненні НС потребує системного вдосконалення в найближчій перспективі [45].

Разом з тим, матеріально-технічне забезпечення підрозділів, що реагують на НС, залишається на недостатньому рівні й не відповідає сучасним викликам. Вкрай важливо оперативно покращити оснащення сил цивільного захисту, зокрема підрозділів ДСНС України, сучасною технікою, спеціалізованим обладнанням і

передовими технологіями, які забезпечать ефективність аварійно-рятувальних робіт та розмінування територій.

Модернізація системи цивільного захисту та виконання розширених завдань і функцій вимагають постійного вдосконалення професійної підготовки особового складу всіх служб, що входять до її складу. Ускладнення внутрішньополітичної ситуації в Україні посилює вимоги до професійної готовності майбутніх працівників цивільного захисту, що спонукає до пошуку нових підходів в організації їхньої підготовки у вищих навчальних закладах ДСНС. Перед цими закладами постають складні завдання, зумовлені низкою факторів.

По-перше, необхідністю забезпечення системи цивільного захисту висококваліфікованими, ініціативними кадрами, які мають ґрунтовну теоретичну і практичну підготовку.

По-друге, потребою у новому рівні підготовки офіцерських кадрів, зумовленою участю випускників у заходах міжнародного співробітництва в галузі реагування на техногенні та природні надзвичайні ситуації, а також у миротворчих місіях Організації Об'єднаних Націй за межами України.

По-третє, необхідністю формування у молодих фахівців прагнення до постійної самоосвіти, здатності оновлювати свої знання та навички, швидко адаптуватися до змін і коригувати свою професійну діяльність відповідно до нових умов.

Особливу увагу слід звернути на зміст оперативно-тактичної та спеціальної підготовки особового складу підрозділів ДСНС, зокрема на питання тактики дій в умовах можливих терористичних актів, які стають дедалі актуальнішими.

Важливим завданням для України є адаптація та впровадження зарубіжного досвіду в практичну діяльність. Аналіз помилок і недоліків організації управління в умовах надзвичайних ситуацій, незалежно від того, де вони сталися, дає змогу врахувати прорахунки та запобігти їм у майбутньому [1].

Вивчення передового світового досвіду, його адаптація до українських реалій та впровадження у практику мають сприяти підвищенню рівня підготовки управлінців усіх рівнів – загальнодержавного, регіонального та місцевого – у питаннях управління ризиками техногенного, природного й соціального характеру, а також антикризового управління. Крім того, цей досвід має бути основою для модернізації матеріально-технічної бази оперативно-рятувальних підрозділів шляхом впровадження новітніх технологій. Досягненню цих цілей сприятиме активізація міжнародного співробітництва України.

Таким чином, для ефективного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, враховуючи курс на євроінтеграцію, Україна повинна створити таку модель державного управління, яка б відповідала високим європейським стандартам і гарантувала національну безпеку. Роль Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) у подоланні терористичних загроз і збереженні територіальної цілісності є стратегічно важливою. Служба не лише ліквідує наслідки терактів та обстрілів, але й забезпечує оперативне реагування на надзвичайні ситуації, рятуючи життя громадян і мінімізуючи шкоду для критичної інфраструктури. Особлива увага приділяється піротехнічним операціям, розмінуванню територій, а також інформуванню населення про дії в умовах терористичної загрози. Співпраця ДСНС із силовими структурами, місцевими громадами та міжнародними партнерами посилює захист держави й дозволяє ефективно координувати дії у складних умовах воєнного часу. Загальна мета — не лише ліквідувати наслідки терористичних актів, а й запобігти новим загрозам, забезпечуючи стійкість і безпеку суспільства.

3. 2. Співпраця Державної служби України з надзвичайних ситуацій та громад

Наявність у структурі ДСНС та інших центральних органів виконавчої влади підрозділів із подібними функціями та завданнями, недостатньо швидко

впровадження сучасних технологій контролю й документообігу, а також велика кількість підпорядкованих підприємств, установ і організацій, включаючи відомчі наукові, медичні та навчальні заклади зі схожими напрямками роботи, спричиняють надмірну бюрократизацію. Це ускладнює ефективне використання людських ресурсів і бюджетного фінансування.

Процес децентралізації влади в Україні, що передбачає розширення повноважень та збільшення ресурсів для місцевих органів управління, здатний суттєво підвищити ефективність реалізації державної політики у сфері цивільного захисту. Це стосується як запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, так і функціонування аварійно-рятувальних служб на місцевому рівні. Такий підхід сприятиме створенню ефективних механізмів управління місцевими ланками Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДС ЦЗ), забезпечуючи надійний захист населення і територій від наслідків НС. Для досягнення цих цілей важливим є об'єднання зусиль політиків, експертів, науковців і практиків, спрямоване на створення сучасної, ефективної системи захисту суспільства від надзвичайних ситуацій [38].

Децентралізація також передбачає формування в національній системі муніципальних підрозділів служби цивільного захисту. При цьому в системі оцінки ефективності роботи підрозділів ДСНС уже спостерігаються певні зміни. Основними критеріями оцінки є оперативність реагування на звернення громадян, якість взаємодії між населенням і працівниками ДСНС, а також ефективність співпраці з органами місцевого самоврядування, державною владою та засобами масової інформації.

Стратегія реформування ДСНС здійснюється поетапно відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Перший етап реалізовувався у 2016–2017 роках. У цей період держава впровадила пілотні проекти в п'яти областях, спрямовані на організацію заходів цивільного захисту в спроможних територіальних громадах. Громади отримали

методичну підтримку у створенні добровільних і місцевих пожежних організацій, а також у навчанні їхнього персоналу. У виконавчих органах об'єднаних територіальних громад (ОТГ) було створено структурні підрозділи з питань цивільного захисту, а місцеві пожежні служби були забезпечені необхідною матеріально-технічною базою.

Другий етап тривав у 2018 році. На цьому етапі було впроваджено реєстр сил цивільного захисту з урахуванням їх реформування, чітко визначено межі відповідальності всіх служб, пов'язаних із безпекою життєдіяльності, та залучено міжнародну допомогу для фінансування служб і оновлення їхньої матеріально-технічної бази. Також було уточнено нормативну діяльність ДСНС, спрямовану на забезпечення сталого функціонування системи цивільного захисту в умовах надзвичайних ситуацій.

Третій етап, який розпочався у 2019 році, триває досі. На цьому етапі передбачається:

- удосконалення організаційно-штатної структури апарату ДСНС та аварійно-рятувальних формувань центрального підпорядкування;
- оптимізація функцій органів цивільного захисту на місцевому та центральному рівнях для усунення дублювань;
- створення єдиної бази волонтерів для їх залучення на добровільних засадах до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і гасіння пожеж;
- автоматизація систем зв'язку та сповіщення;
- розвиток державного центру управління з надзвичайних ситуацій.

Таким чином, реалізація Стратегії реформування ДСНС спрямована на підвищення ефективності роботи системи цивільного захисту та забезпечення належного рівня безпеки населення [42].

Характер діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій широкомасштабний і багатопрофільний. Покликання ДСНС зробити вагомий

внесок у налагодження стабільного і планомірного ходу соціальних та економічних реформ, створення безпечних умов життєдіяльності кожного громадянина.

У Волинській області ДСНС тісно співпрацює з місцевими громадами під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Наприклад, під час масштабних пожеж або розмінування територій, волонтери та громадські активісти допомагають забезпечувати логістику, підтримувати постраждалих і поширювати важливу інформацію серед населення [50].

ДСНС України активно співпрацює з громадами для підвищення безпеки населення, особливо в умовах війни. Ця співпраця охоплює кілька ключових напрямків:

– інформаційно-просвітницька робота: ДСНС проводить регулярні тренінги, семінари та інформаційні кампанії для мешканців громад. Особливу увагу приділяють мінній безпеці, правилам евакуації, діям під час надзвичайних ситуацій. Громади допомагають поширювати ці знання через місцеві ЗМІ та громадські організації [3].

– психологічна та гуманітарна підтримка: ДСНС разом із громадами організовує гуманітарні центри для підтримки переселенців і людей, які постраждали від бойових дій. Крім того, мобільні групи надають психологічну допомогу, залучаючи місцевих фахівців. [43].

– спільне реагування на надзвичайні ситуації: під час надзвичайних подій громади надають ДСНС логістичну підтримку, допомагають координувати дії на місцях, забезпечують доступ до ресурсів і транспорту для евакуації.

За даними ДСНС, щорічно в сільській місцевості стається понад 40 тисяч пожеж, тобто приблизно 3 тисячі пожеж на місяць. Жертвами цих пожеж стає близько тисячі людей на рік, а ще стільки ж отримують різноманітні травми, включаючи опіки.

Що призводить до таких трагічних показників? Статистика свідчить, що підрозділи Державної пожежної охорони прибувають на місце пожежі в міській місцевості в середньому за 20 хвилин після отримання виклику, тоді як у сільській місцевості цей час часто значно перевищує зазначений. Через це пожежі встигають розвинутися до максимального рівня, що призводить до масштабних руйнувань і втрат [1].

З метою поліпшення ситуації в Україні активно створюються добровільні пожежні підрозділи. Це об'єднання місцевих жителів, які хочуть піклуватися про безпеку громади. Члени таких підрозділів не зобов'язані чергувати цілодобово, як це роблять професійні пожежники, і можуть залишатися на своїх основних місцях роботи. Однак вони забезпечуються необхідною технікою, спецодягом і проходять навчання, щоб оперативно реагувати на пожежі, небезпечні події чи інші надзвичайні ситуації.

Добровільна пожежна команда – це група людей, які нерідко прибувають на місце пожежі навіть раніше за підрозділи ДСНС. Їхнє завдання — оцінити ситуацію та вирішити, чи необхідно залучати професійні сили ДСНС. Такі команди, як і рятувальники ДСНС, включені до планів залучення сил і засобів цивільного захисту для реагування на пожежі, надзвичайні ситуації та інші небезпечні події.

Нині в нашій державі разом із 876 підрозділами державної пожежної охорони діють 1022 підрозділи місцевої пожежної охорони, створені органами місцевого самоврядування, а також 1287 добровільних пожежних команд. За результатами аналізу діяльності пожежних підрозділів, проведеного ДСНС, було зроблено висновок, що кількість добровільних пожежних команд необхідно збільшити майже вдвічі [11].

Заступник директора департаменту організації заходів цивільного захисту ДСНС України Сергій Кудін пояснює: «Іноді від населеного пункту до пожежно-рятувального підрозділу ДСНС, місцевого чи добровільного, відстань — до 50 кілометрів, і відповідно час очікування допомоги від рятувальників у разі пожежі –

40-50 хвилин. Це дуже довго і призводить до значних людських і матеріальних втрат. Ми зробили розрахунки щодо утворення та функціонування перспективної мережі пожежно-рятувальних підрозділів добровільної та місцевої пожежної охорони. І на сьогодні необхідно додатково утворити 1307 підрозділів місцевої або добровільної пожежної охорони. Це дозволить підвищити ефективність реагування на пожежі за рахунок наступних складових: скорочення часу прибуття рятувальних підрозділів від 5 до 20 хвилин; основна мета – надання вчасної допомоги, зменшення людських та економічних втрат, сприяння згуртованості громади, а також розвитку добровольчого руху пожежних» [6].

Таким чином, співпраця між ДСНС і громадами є ключовим фактором забезпечення безпеки в умовах війни. Лише спільними зусиллями можна мінімізувати ризики та створити більш безпечне середовище для всіх громадян України. Співпраця ДСНС із громадами є життєво необхідною для створення безпечного середовища, особливо в умовах воєнного стану.

ВИСНОВКИ

1. Проблема державного управління у сфері запобігання надзвичайних ситуацій є об'єктом наукових досліджень як вітчизняних так і зарубіжних вчених. Попри велику суспільну значущість правового забезпечення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в Україні, лише окремі аспекти цього забезпечення розглядалися у більш загальних публікаціях вітчизняних науковців. На сьогодні у сфері надзвичайних подій існує багато питань, які потребують детального вивчення та наукового аналізу.

2. Встановлено, що категоріально-понятійний апарат, який використовується у дослідженнях, часто є багатозначним і потребує уточнення та конкретизації. Поняття «ризик» широко застосовується як у суспільних, так і в природничих науках. Загалом воно означає поєднання ймовірності та наслідків настання негативних подій. Проте кожна наукова галузь визначає ризик відповідно до свого предмета та напрямку дослідження. Ризик надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру – це рівень імовірності виникнення небезпечних подій техногенного та природного походження, потенційно здатних спричинити значні наслідки для населення, інфраструктури та навколишнього природного середовища.

3. Визначено, що Державна служба України з надзвичайних ситуацій – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики в сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню. Ця служба пройшла надзвичайно великий і складний шлях реорганізації. І з проведених досліджень бачимо, що це буде не останній етап становлення і розвитку цього органу виконавчої влади. Оскільки, на сучасному етапі відбувається велика кількість змін, це можна побачити крізь призму програм і стратегій, які приймає Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

4. Доведено, що Державна служба України з надзвичайних ситуацій займає одне з провідних місць у структурі органів виконавчої влади. Її діяльність привертає увагу не лише дослідників, а й широкої громадськості. За короткий час свого існування служба досягла значних результатів. Її працівники реагували на надзвичайні ситуації не тільки в Україні, а й за кордоном, особливо в тих випадках, коли допомоги потребували українські громадяни. Важливим завданням залишається підвищення рівня обізнаності населення з питань цивільної безпеки. Аналіз показує, що більшість надзвичайних ситуацій виникає через недотримання правил безпеки у побуті.

5. В умовах збройної агресії з боку Російської Федерації та боротьби з наслідками діяльності проросійських терористичних угруповань на території східних, південних і частково північних областей України, рятувальники Державної служби України з надзвичайних ситуацій постійно залишаються поруч із людьми, надаючи їм необхідну допомогу. Вони цілодобово гасять пожежі, ліквідовують наслідки надзвичайних ситуацій, беруть участь у відновленні систем життєзабезпечення та проводять розмінування населених пунктів і територій. Водночас потрібно зазначити, що підвищення ефективності діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій в умовах складної ситуації природного, техногенного спрямування та воєнної ситуації в Україні, вимагають перегляду та упорядкування існуючої структури і складу наявних підрозділів.

6. На прикладі Волинської області встановлено, що становлення та розвиток регіональних структур Державної служби з надзвичайних ситуацій розпочалися ще давно і значною мірою залежали від активності територіальних громад. Сьогодні ми спостерігаємо черговий етап розвитку та змін цього органу виконавчої влади. Багато змін у структурі та роботі служби стали результатом реформ, ухвалених урядом України у 2017 році. Наразі реалізуються заходи першого етапу стратегії, спрямовані на розвиток пожежної охорони

територіальних громад через створення місцевих пожежно-рятувальних підрозділів. Для апробації новітніх підходів з організації й виконання заходів цивільного захисту в об'єднаних територіальних громадах Вінницької, Дніпропетровської, Донецької, Львівської й Тернопільської областей триває реалізація пілотних проектів щодо організації пожежної охорони об'єднаних територіальних громад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. «Більше, ніж 24 на 7»: потужне відео роботи рятувальників у час війни. URL: https://24tv.ua/bilshe-nizh-24-7-potuzhne-video-roboti-ryatuvalnikiv-chas-viyni_n1911406 (дата звернення 21.11.2024).
2. Андреев С. О. Цивільний захист як напрям державної політики з питань національної безпеки: аналіз законодавчих новацій. *Стратегічні пріоритети. Серія «Політика»*. 2015. № 4. С. 24–28.
3. Віддають життя, рятуючи інших: як працюють рятувальники в умовах війни. URL: <https://salo.li/Bbb8066> (дата звернення 02.12.2024).
4. Волинська область: рятувальники продовжують проводити профілактичну роботу з населенням із роз'яснення правил пожежної безпеки. URL: <https://vl.dsns.gov.ua/news/ostanni-novini/2885> (дата звернення 20.11.2024).
5. Волинські піротехніки ДСНС виїхали із зони АТО. URL: <https://volynua.com/2017/12/27/news/volinski-pirotexniki-dsns-vi%D1%97xali-iz-zoni-ato/> (дата звернення 11.10.2024).
6. Вони здійснюють по тисячі виїздів щодня, щоб врятувати нас – як працює ДСНС під час війни. URL: <https://salo.li/9635798> (дата звернення 13.10.2024).
7. Голуб М. Реформа ДСНС та волинські реалії. URL: <http://surl.li/gzkabv> (дата звернення 02.12.2024).
8. Гончарук Д. О. Формування законодавства про надзвичайні ситуації техногенного характеру за часів СРСР: історико-правовий аспект. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Purch_2013_2_59 (дата звернення 15.10.2024).
9. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. URL: <http://surl.li/yaуusp> (дата звернення 02.12.2024).

10. Діяльність піротехнічних підрозділів ДСНС від початку широкомасштабної війни. URL: <https://salo.li/088cEA8> (дата звернення 02.12.2024).
11. Добровільний пожежний рух: як це працює і в чому користь для громад? URL: <https://rubryka.com/article/voluntary-fire-brigade/>. (дата звернення 03.12.2024).
12. Єжеєв М. Ф. Основи обороноздатності України: навч. посіб. Київ: Вид-во НАДУ, 2005. 176 с.
13. Знімання з використанням дронів: воєнний стан та зміни до законодавства. URL: <https://imi.org.ua/monitorings/zjomky-z-vykorystannyam-droniv-voennyj-stan-ta-zminy-do-zakonodavstva-i54375> (дата звернення 28.11.2024).
14. Зубко запропонував створити спецзагін рятувальників для роботи в зоні АТО. URL: <https://ukr.segodnya.ua/regions/donetsk/zubko-predlozhl-sozdat-specotryad-spasateley-dlya-raboty-v-zone-ato-1063101.html> (дата звернення 28.11.2024).
15. Інформаційна кампанія «Сильніші разом». Український центр європейської політики. URL: <http://ucerp.org.ua/service-view/informatsijna-kampaniya-sylnishirazom> (дата звернення 13.10.2024).
16. Інформаційно-аналітична довідка про виникнення НС в Україні протягом 2016 року. URL: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-zakvartal/57279.html> (дата звернення 13.10.2024).
17. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2010_3_13. (дата звернення 15.11.2024).
18. Кодекс цивільного захисту України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua> (дата звернення 13.10.2024).

19. Кузніченко С. О. Державне управління в надзвичайних ситуаціях: проблеми правового забезпечення. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2010_3_13. (дата звернення 15.09.2024).

20. Лермонтова Ю. Зарубіжний досвід державного управління екстреною медичною допомогою в надзвичайних ситуаціях. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2012_4_25 (дата звернення 16.09.2024).

21. Малеван О. Ю. Аналіз структури системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua> (дата звернення 15.11.2024).

22. Мосов С. П. Роль і завдання цивільної оборони в сучасних війнах. *Пожезна безпека: теорія і практика*: зб. наук. пр. Черкаси: АПБ ім. Героїв Чорнобиля, 2010. № 5. С. 91–95.

23. Неклонський І. М. Методика структурно-функціонального аналізу організації взаємодії між частинами та підрозділами внутрішніх військ МВС України та формуваннями сил цивільного захисту при виникненні надзвичайних ситуацій. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pns_2013_18_18. (дата звернення 15.10.2024).

24. Одокієнко С. М. Аналіз виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в Україні. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbtp_2013_15_23. (дата звернення 12.10.2024).

25. Парубчак О. І. Сучасний стан та проблеми державного регулювання політичної соціалізації в Україні. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_11 (дата звернення 8.09.2024).

26. Постанова КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1052 «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій». URL: <http://www.mns.gov.ua/content/law.html> (дата звернення 13.10.2024).

27. Приходько Р. В. Надзвичайна ситуація: поняття, зміст, характеристика. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_47. (дата звернення 8.09.2024).

28. Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки: Закон України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4909-17> (дата звернення 7.08.2024).

29. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки: Закон України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua> (дата звернення 13.10.2024).

30. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/248721664> (дата звернення 7.08.2024).

31. Про затвердження Положення про Цивільну оборону України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/299-94-%D0%BF> (дата звернення 13.10.2024).

32. Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій: Указ Президента України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/47/2003> (дата звернення 7.08.2024).

33. Про контроль великих аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами: Директива 2012/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 4 липня 2012 р. URL: <http://old.minjust.gov.ua/file/52216> (дата звернення 7.08.2024).

34. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2245-14> (дата звернення 15.09.2024).

35. Про основи національної безпеки: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення 15.09.2024).

36. Про правові засади цивільного захисту: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1859-15> (дата звернення 7.08.2024).

37. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80> (дата звернення 7.08.2024).

38. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України. URL: <http://surl.li/gglrrs> (дата звернення 7.08.2024).

39. Про Цивільну оборону України: Закон України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2974-12> (дата звернення 11.08.2024).

40. Про державну службу: Закон України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення 11.08.2024).

41. Рак Ю. П. Ідентифікація проектів у портфелях та програмах регіонального розвитку з питань надзвичайних ситуацій. URL: <http://surl.li/xolnjn> . (дата звернення 06.08.2024).

42. Реформи під час війни: досягнення України у 2022 році та плани на 2023-ій. URL: <http://surl.li/mduxjq> (дата звернення 11.08.2024).

43. Розширення можливостей психологів ДСНС на передовій надзвичайних ситуацій. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/press-releases/rozshyrennya-mozhlyvostey-psykholohiv-dsns-na-peredoviy-nadzvychnykh-sytuatsiy> (дата звернення 09.11.2024).

44. Руда В. В. Динаміка розвитку спільної зовнішньої політики та політики безпеки країн ЄС після 1991 р. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2015_1_45 (дата звернення 15.09.2024).

45. Рятують нас навіть під обстрілами: як працює ДСНС під час війни. URL: <https://fakty.com.ua/ua/videos/ryatuyut-nas-navit-pid-obstrilamy-yak-praczuuye-dsns-pid-chas-vijny/>. (дата звернення 05.09.2024).

46. Соболь О. М. Організаційно-правовий механізм державного управління у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_29. (дата звернення 09.11.2024).

47. Стратегічна ціль ДСНС - профілактика для зменшення кількості смертей від пожеж. URL: <http://surl.li/osiexb> (дата звернення 09.11.2024).

48. Терент'єва А. В. Державне управління медичним захистом за умов надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Київ, 2016. 36 с.

49. Управління ДСНС України у Волинській області. URL: <http://volyn.dsns.gov.ua/>.(дата звернення 09.11.2024).

50. Чи виконана Реформа ДСНС на волинській землі. URL: <http://surl.li/qcxzsd> (дата звернення 14.11.2024).

51. Шелудченкова А. С. Спільна політика безпеки і оборони в структурі Європейського Союзу. URL: <http://www.apdr.in.ua/v60/54.pdf> (дата звернення 15.09.2024).

52. Щоденно рятувати з-під завалів та голіруч розмінювати FA-500! Пекельна робота рятувальників на початку великої війни. URL: <http://surl.li/vxltoc> (дата звернення 14.11.2024).

ДОДАТКИ

Додаток А

