

УДК 355.58

Гудович Олег,

канд. техн. наук, доц., ст. наук.
співроб.,

ORCID iD [0000-0001-5490-2307](https://orcid.org/0000-0001-5490-2307),

E-mail: gudoleg@gmail.com

Ковальов Олександр,

канд. військ. наук, доц.,

ORCID iD [0000-0001-7510-032X](https://orcid.org/0000-0001-7510-032X)

E-mail: kovalyovas@ukr.net

Мазуренко Валерій,

канд. військ. наук, доц.,

ORCID iD [0000-0002-7111-8829](https://orcid.org/0000-0002-7111-8829)

E-mail: mazurenkovalerii@gmail.com

НАУКОВЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ОСНОВНИХ ЗАВДАНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-46-67](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-46-67)

Анотація. У науковій статті проведено аналіз змісту основних завдань з цивільного захисту та ефективність їх реалізації органами виконавчої влади. На основі аналізу змісту Кодексу Цивільного Захисту України, Положень про функціональні та територіальні підсистеми ЄДСЦЗ, спроможності їх органів управління та сил цивільного захисту до виконання поставлених завдань виявлено, що в процесі їх формування та постановки має місце проведення їх обґрунтування на недостатньому рівні, а саме без урахування стану інституційного, ресурсного та кадрового забезпечення, оцінки можливості щодо реалізації основних функцій у сфері ЦЗ. Причини такого стану системи полягають у недостатньому рівні організації управління в сфері ЦЗ, зокрема, через відсутність: нормативно-правового забезпечення деяких функціональних підсистем; чіткого розмежування повноважень між різними суб'єктами забезпечення ЦЗ; достатнього досвіду та необхідних знань у керівників

та фахівців всіх ланок управління системи цивільного захисту. На основі досвіду побудови і функціонування систем, що накопичений провідними країнами світу та здатності забезпечити надійний захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, визначені основні критерії ефективного їх функціонування. На основі наукового та економічного обґрунтування наведений варіант механізму постановки завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ. В загальному випадку визначені основні етапи постановки завдань з використанням ітераційної процедури. В статті запропоновано механізм наукового обґрунтування завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ шляхом проведення системного аналізу щодо формування, постановки та можливостей реалізації завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ, визначено низка відповідних чинників, причин та передумов, які негативно впливають на ефективність функціонування інституційних складових ЄДСЦЗ. В статті наголошено, що спроможність до реалізації поставлених завдань органів виконавчої влади у сфері ЦЗ в межах їх повноважень і компетенцій залежить від наявності достатнього нормативно-правового, фінансового, матеріально-технічного та кадрового забезпечення, а також від умов певної обстановки при загрозі та виникненні надзвичайної ситуації.

Ключові слова: органи управління, цивільний захист, механізм обґрунтування завдань у сфері ЦЗ, інституційні складові ЄДСЦЗ.

Постановка проблеми. Критеріями оцінки реалізації функцій держави в сфері цивільного захисту (ЦЗ) є результати діяльності її інститутів, тобто здатності їх до ефективного виконання основних завдань Кодексу ЦЗ України [1] щодо забезпечення і реалізації державної політики в цій сфері. Підвищення ефективності діяльності органів державної влади та якості реалізації ними завдань в сфері ЦЗ є необхідною умовою на шляху України до європейської інтеграції та сталого розвитку суспільства.

Розгляд інституціональних проблем розвитку єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) на сучасному етапі потребує здійснення аналізу стану інституційного забезпечення ЄДСЦЗ та її складових, оцінки спроможності щодо реалізації широкого кола завдань і її основних функцій у сфері ЦЗ за умов сьогодення та ресурсного забезпечення.

Актуальність дослідження проблем розвитку інституціональних засад суб'єктів реалізації державної політики у сфері ЦЗ зумовлюється практичною необхідністю, сформованою на якісно новій концептуальній та інституціональній основі.

У зв'язку з цим розгляд проблем удосконалення та підвищення ефективності діяльності ЄДСЦЗ, її функціональних і територіальних підсистем є пріоритетним напрямом даних аналітичних досліджень, результати яких розглянуто в рамках науково-дослідної роботи [2].

Тема даного наукового дослідження відповідає Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 р. [3] в частині розділу «Найважливіші проблеми у сфері цивільного захисту».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Численні дослідження з проблем формування інституційних засад ЄДСЦЗ та його складових, подальшого удосконалення нормативно-правової бази в сфері ЦЗ свідчить про те, що в останні роки науковцями виявляється значна зацікавленість стосовно розгляду питань ефективності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання в умовах адміністративної реформи і децентралізації влади [2].

Проблематика інституційних, організаційних, правових та інших аспектів функціонування ЄДСЦЗ, зокрема, вдосконалення механізмів державного управління та інституціональних аспектів діяльності державних систем ЦЗ відображена в працях С. Андреева, М. Андрієнка, О. Барило, О. Бойко, П. Волянського, П. Гамана, Н. Клименка, В. Костенка, О. Кулеби, М. Кулешова, О. Лещенка, О. Подскальної, В. Тищенко, О. Труша, та ін.

На думку П. Гамана [4] науковці та практики концентрують увагу переважно на функціях і завданнях державних систем ЦЗ, їхніх організаційних структурах, конкретних механізмах здійснення тих чи інших заходів ЦЗ на

різних адміністративно територіальних рівнях.

Водночас, наслідки впливу глобалізаційних процесів на становлення та функціонування безпосередньо державних систем ЦЗ є недостатньо дослідженими. Проте, загальним недоліком попередніх досліджень вітчизняних науковців із цього питання, вважає автор [4], є фрагментарний характер отриманих ними наукових результатів щодо різних проблем функціонування ЄДСЦЗ: політичних, правових, інституційних, організаційних тощо, що не дозволяє скласти більш-менш цілісну картину стосовно цієї проблеми.

Актуальність вирішення проблем ефективності реалізації завдань у сфері ЦЗ в сучасних умовах, зокрема захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, знаходять своє відображення в роботі Н. Клименка [5], але їх розв'язання потребують, на думку автора, зважених та раціональних рішень з урахуванням соціальних економічних, політичних умов, глобалізаційних процесів, що відбуваються в країні і у світі.

Проблеми удосконалення та розвитку державних систем ЦЗ, які розглянуто в роботі С. Андрєєва [6], тісно пов'язуються з поняттями їх інституціональних засад, а саме, основних системоутворювальних елементів (підсистем, ланок, органів державної влади і місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, сил ЦЗ) та особливістю їх правового статусу.

За результатами аналізу статусних законодавчих актів щодо функціонування ЄДСЦЗ та її органів управління в [6] з'ясовано, що структура органів управління ЄДСЦЗ має багатосуб'єктний склад на державному, регіональному та місцевому рівнях, що створює умови для дублювання повноважень у сфері ЦЗ, децентрації і розпорошення компетенцій в цій сфері між різними суб'єктами забезпечення ЦЗ. Це, в свою чергу, зумовлює поліцентричну модель організації ЄДСЦЗ на всіх адміністративно-територіальних рівнях та призводить до

формування атмосфери формалізму та безвідповідальності за стан ЦЗ у державі в цілому.

Низьку ефективність щодо реалізації функцій та основних завдань ЄДСЦЗ О. Барило пов'язує з недостатнім рівнем відповідальності та не чітким визначенням меж та розподілом повноважень суб'єктів забезпечення та реалізації державної політики у сфері ЦЗ [7]. Автором запропоновано шляхом внесення змін до Кодексу ЦЗ забезпечити цілісність системи управління, удосконаливши її необхідним ступенем деталізації структури, функцій та завдань органів управління.

Ефективність практичної діяльності органів державного управління у сфері цивільного захисту та діяльності ЄДСЦЗ в цілому не завжди відповідає вимогам сьогодення, стверджує П. Волянський [8], оскільки її ефективність знаходиться у прямій залежності від якісного планування, що є одним з основних завдань ЄДСЦЗ, а саме: якості розробки планів основних заходів цивільного захисту, планів реагування і взаємодії органів управління та сил ЦЗ тощо.

Зокрема, в роботах О. Гудовича та ін. [9,10] відводиться важлива роль у сфері стратегічного планування діяльності ЄДСЦЗ шляхом використання методу SWOT-аналізу, завдання якого полягає у визначенні основних можливостей щодо усунення можливих загроз НС та виявлення позитивних тенденцій в плані поліпшення стану ЦЗ, як на об'єктовому рівні, так і в цілому в державі.

На основі характеристики стану функціонування ЄДСЦЗ в роботі М. Андрієнко та ін. [11], визначено основні проблеми державного управління у сфері ЦЗ на всіх рівнях, а саме ключові питання в діяльності ДСНС України щодо безпосереднього управління ЄДСЦЗ. Авторами доведена необхідність реформування ДСНС і всієї системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції із застосування досвіду країн-членів Європейського Союзу та імплементації законодавства України до європейських стандартів.

Разом з тим, в роботі М. Кулешова [12] звертається увага

на складність об'єкта реформування, яким є ДСНС України, і вирішення проблем ефективності функціонування не шляхом «сліпого» копіювання зарубіжного досвіду без урахування національних особливостей, рівня свідомості і правової відповідальності суспільства в цілому.

Рівень ефективності функціонування ЄДСЦЗ в умовах виникнення сучасних викликів і загроз виникнення НС та адекватність реагування на них даною системою досліджено в роботі В. Костенка [13]. Результати даних досліджень дозволили стверджувати, що спроможність ЄДСЦЗ ефективно виконувати функції і завдання напряму залежить від прогнозування ризиків виникнення НС, їх рівнів і можливих наслідків в режимі повсякденного функціонування.

Автор визначає, що в основу функціонування ЄДСЦЗ мають бути покладено процес управління ризиком, як складової управління безпекою. Із запровадженням кількісних методів їх оцінок на стадії запобігання. Важливість вирішення відповідного завдання вже давно усвідомили у провідних зарубіжних країнах, зокрема державах-членах Євросоюзу та НАТО, задля чого в більшості з них створені спеціальні організаційно-управлінські системи запобігання надзвичайним ситуаціям, що здатні забезпечити ефективний цивільний захист.

Системно-правова характеристика управління цивільним захистом в Україні наведена в роботі О. Кулеби [14], автор засвідчує наявність низки проблемних питань в актах вищої юридичної сили, що потребують невідкладного їх вирішення шляхом внесення відповідних змін з урахуванням позитивного досвіду європейських країн у вказаній сфері. Недосконалість нормативно-правового забезпечення у сфері цивільного захисту на думку автора може призвести до неефективного виконання завдань щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від їх наслідків.

Таким чином, аналіз розглянутих попередніх досліджень

свідчить про те, що підвищення ефективності діяльності органів державної влади та якості реалізації ними завдань та функцій у сфері ЦЗ, є необхідною умовою на шляху до європейської інтеграції та сталого розвитку суспільства, і в значній мірі залежить від рівня нормативно-правового забезпечення засад функціонування ЄДСЦЗ та її складових, планування заходів запобігання на основі ризик-орієнтовного підходу, вибору шляхів ефективного реформування ЄДСЦЗ з метою посилення та розвитку її інституціональних засад.

Разом з тим, побудова сучасної ефективної парадигми цивільного захисту, його інституційна складова має реалізуватися тільки на основі використання та запровадження найкращих стандартів управління, зокрема з використанням світового досвіду.

Не зважаючи на наявність значної кількості певних наукових напрацювань щодо підвищення ефективності інституціональної діяльності ЄДСЦЗ та державного управління у сфері ЦЗ, це питання потребує проведення подальшої оцінки щодо нормативно-правового забезпечення функціонування ЄДСЦЗ та її складових на сучасному етапі, визначення шляхів ефективного реформування системи цивільного захисту в Україні з метою посилення інституціональних засад розвитку ЄДСЦЗ.

Метою статті є визначення можливих підходів та механізму до наукового обґрунтування основних завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз змісту основних завдань деяких функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ, проведений нами в рамках науково-дослідної роботи [2], свідчить, що основні завдання у сфері ЦЗ, що визначені в Положеннях про них, мають унормований характер і мало відрізняються від завдань загального характеру Типових положень [16]. Слід зауважити, що особливістю завдань функціональних підсистем за характером є сформовані та відображені завдання за

функціональною спрямованістю відповідних підсистем, що реалізуються функціональною підсистемою за їх галузевою специфікою. Це не просте дублюванням основних завдань та заходів з типового Положення, що часто зустрічається в розглянутих документах.

Здатність функціональних і територіальних підсистем та їх ланок до виконання завдань ЦЗ визначається їх: можливістю щодо реалізації завдань з запобігання виникненню НС; реагування на загрозу або виникнення НС та ліквідації її наслідків; захисту населення і територій від НС; забезпечення життєдіяльності постраждалого населення у межах їх компетенції та за умов певної обстановки і ресурсного забезпечення. Важливу роль в цьому відіграє керівна спроможність інституційної складової, що є однією з головних складових в організації та управління ЄДСЦЗ. Керівна спроможність [2, с. 38] характеризується нами як здатність організаційних структур, органів управління ЦЗ (у тому числі ДСНС), установ і організацій виконувати основні завдання цивільного захисту в сфері організації та управління ЦЗ, зокрема завдань з організації та управління діяльністю функціональних та територіальних підсистем, реалізація яких забезпечує функціонування ЄДСЦЗ.

Питання спроможності або здатності щодо виконання завдань у сфері ЦЗ є предметом здійснення перевірок працівниками Департаменту запобігання ДСНС України згідно з Інструкцією [17]. Перелік питань стосовно стану готовності суб'єктів ЦЗ дає можливість нам окреслити ключові питання щодо виконання поставлених завдань ЦЗ кожної інституційної складової ЄДСЦЗ та визначити групи керівних функціональних спроможностей у сфері ЦЗ.

Спроможність базової інституційної складової визначається за рахунок результатів реалізації завдань сукупностей спроможностей (табл. 1) відповідно до їх функціонального призначення та носіїв спроможностей, якими є ЄДСЦЗ, її функціональні та територіальні підсистеми та їх

ланки, органи виконавчої влади їх підрозділи з питань ЦЗ, сили і засоби ЦЗ.

Таблиця 1 – Зміст керівних функціональних спроможностей Центральних (місцевих) органів виконавчої влади*

№ з/п	Організаційна структура та управлінська діяльність органів управління ЄДСЦЗ
Основні керівні функціональні спроможності	
1.	Створення організаційних структур, органів управління та сил ЦЗ ЦіМОВВ
2.	Організація і забезпечення діяльності організаційних структур, органів управління та сил ЄДСЦЗ
3.	Організація із забезпечення планування заходів цивільного захисту, наявність чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань ЦЗ
4.	Забезпечення готовності органів управління та підпорядкованих їм сил ЦЗ до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС;
5.	Порядок оцінювання діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо виконання вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань ЦЗ.

Примітка: Спроможність рятувальна та спеціальна тут нами не розглядається.

*складено авторами за результатами [2].

Оцінювання керівної спроможності здійснюється за результатами аналізу виконання основних завдань, визначених для базової інституційної складової. Вимоги (критерії здатності), що висуваються до спроможностей їх функціональних груп, поділяються за наступними ознаками:

наявністю (створенню) функціональної або територіальної підсистеми ЄДСЦЗ, її ланок, органу управління або підрозділу з питань ЦЗ;

рівнем готовності та організаційної здібності керівного складу та фахівців;

достатнього нормативно-правового забезпечення їх діяльності;

оптимальною кількістю підрозділів та їх дієздатністю;

рівень матеріально-технічного забезпечення;

оптимальності дислокації;

технічним станом забезпечення систем зв'язку та інформування.

рівнем фахової та професійної підготовки особового складу органів управління та сил ЦЗ;

достатнім досвідом тощо.

В цілому, оцінка ефективності функціонування ЄДСЦЗ та ДСНС за результатами перевірок свідчить про те, що органи виконавчої влади, їх органи управління і сили ЦЗ в контексті реалізації завдань Кодексу ЦЗ підтвердили свою спроможність в реалізації широкого кола завдань цивільного захисту.

Разом з цим, проведений аналіз виявив деякі факти, які обмежують виконання основних завдань за призначенням, а саме:

у зв'язку з перетвореннями, що відбулися в системі ЦОВВ [18,19,20], виникає необхідність внесення змін до Положення про ЄДСЦЗ [21];

управління процесами цивільного захисту потребують суттєвої оптимізації, зокрема, статус, роль і місце ДСНС, як координуючого органу, має бути суттєво підвищений, як в рамках ЄДСЦЗ, так і в системі ЦОВВ;

з 24 функціональних підсистем, передбачених Положенням про ЄДСЦЗ, протягом п'яти років створено лише 16 [22];

аналіз створення і функціонування галузевих спеціалізованих служб цивільного захисту свідчить, що вони створені ЦОВВ формально, а їх практичне використання під час загрози або виникнення надзвичайних ситуацій за останні десять років не мали місця. Більшість спеціалізованих служб ЦЗ, що, відповідно до Положення про ЄДСЦЗ мали бути створені центральними органами виконавчої влади, до цього часу не сформовані [22].

Це дозволяє зробити висновок, що на сьогодні, незважаючи на прийняття Кодексу та затвердження Положення про ЄДСЦЗ, не можна вважати зазначену інституційну складову ЄДСЦЗ остаточно сформованою та ефективно функціонуючою у повному обсязі по всій території України.

Достатній досвід побудови і функціонування систем, здатних забезпечити надійний захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, накопичений провідними країнами світу [15] та їх принципова особливість на відміну від української системи визначається наступними критеріями:

науковим та економічним обґрунтування питань, пов'язаних з цивільним захистом;

безумовним виконанням юридичних і правових норм законодавчих актів;

прозорими і зрозумілими механізмами реалізації завдань цивільного захисту;

підтвердженням прийнятих програм і заявлених цілей фінансовими та матеріальними ресурсами;

стабільністю структури системи органів управління та сил ЦЗ.

У зв'язку з цим нагальна потреба науково-практичного удосконалення інституціональних засад розвитку вітчизняної системи ЦЗ потребують проведення ґрунтовного аналізу щодо визначення та можливостей реалізації завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ, визначення чинників, причин та передумов, що негативно впливають на стабільність функціонування ЄДСЦЗ.

Постановка завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ є важливим етапом у здійсненні державної політики у сфері планування та подальшої реалізації заходів ЦЗ, здійснення його має відпрацьовуватися на засадах наукового та економічного підґрунтя. Саме такий підхід до постановки та формування завдань ЦЗ здатний забезпечити ефективну їх реалізацію та функціонування системи ЄДСЦЗ.

Механізм обґрунтування завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ, запропонований нами в [2, с. 28] та представлений на рис.1, здійснюється на основі наукового та економічного обґрунтування та відповідно до покладених повноважень суб'єкта забезпечення ЦЗ, нормативно-правового, фінансового, матеріального-технічного забезпечення, спроможності до реалізації за даних умов та відповідно до обстановки, що може скластися.



Рисунок 1 – Механізм постановки завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ [2, с. 28]

В першу чергу має бути здійснена постановка завдань з подальшим обґрунтуванням їх на основі нормативно-правового, фінансового, матеріального забезпечення, спроможності щодо їх реалізації.

Складовими наукового обґрунтування завдань виступають такі характеристики як: необхідність, тобто умови черговості та обов'язковості постановки завдання; ефективності заходів

ЦЗ, що плануються; достатності наявних сил і засобів ЦЗ їх готовності до застосування та інше.

Подальший хід обґрунтування полягає у коригуванні завдань з урахування змін обстановки, спроможності до реалізації завдань ЦЗ ЦіМОВВ та чіткого розподілу завдань, визначення повноважень суб'єктам забезпечення щодо реалізації заходів ЦЗ відповідно до сформованих завдань.

Складний, але більш результативний, підхід до процесу постановки раціональних завдань у сфері ЦЗ шляхом наукового обґрунтування пропонується нами на базі ризик-орієнтовного підходу або ризик-менеджменту [23] та застосування методу SWOT-аналізу [10].

Процес обґрунтування постановки раціональних завдань у сфері ЦЗ для їх майбутньої реалізації має бути аналітичним, а також у деяких випадках інтуїтивно-аналітичним. Постановка завдань передбачає застосування ітераційної процедури, що включає в загальному випадку наступні основні етапи.

1. Попереднє формулювання завдань, виявлення та ідентифікацію ознак кризи або проблемної ситуації щодо забезпеченні безпеки, які пов'язуються з питаннями розгляду причин виникнення даної проблеми або ситуації.

2. Виявлення цілей щодо отримання очікуваного результату (проектування майбутнього стану в цілому) та пошуку відповіді на питання, які методи і засоби є в розпорядженні для вирішення даної проблеми, і чому саме вони будуть працювати. При цьому потрібно виходити з переваг, що оцінюються позитивним впливом на усунення небезпек та зниження ризику.

3. Визначення якісних або кількісних показників, необхідних для оцінки витрат і параметрів ризику.

4. Формування бажаної мети та її критеріїв, тобто тих умов прояву ознак і значень параметрів, за яких вона вважається досягнутою.

5. Вибір функцій корисності або оптимізації впливів.

6. Збір інформації по кожному критерію та характеристикам обґрунтування.

7. Уточнення мети і альтернативних шляхів її досягнення з урахуванням умов реалізації із застосуванням відповідних моделей SWOT-аналізу.

8. Визначення пріоритетних завдань ризик-менеджменту на основі їх переваг (цінності) і з урахуванням ієрархії характеристик небезпеки.

9. Вибір та реалізація найбільш перспективних завдань ризик-менеджменту з урахуванням специфіки ситуації та наявної інформації, що розглядається.

10. Прогнозування результативності обраних завдань за допомогою функції корисності або оптимізації.

11. Доведення до виконавців і організація впровадження (установлення порядку підготовки, забезпечення та контролю реалізації) кожного завдання ризик-менеджменту.

12. Всебічна оцінка і системний аналіз результату виконання поставлених завдань та їх ефективність.

Висновки та напрями подальших досліджень.

Постановка та формування завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ є важливим етапом у здійсненні державної політики у сфері планування та подальшої реалізації заходів ЦЗ, має відпрацьовуватись на засадах наукового, економічного підґрунтя та принципів стратегічного планування.

Здатність органів виконавчої влади до виконання завдань у сфері ЦЗ має визначатися за їх спроможністю до реалізації поставлених завдань в межах їх повноважень і компетенцій, наявності достатнього нормативно-правового, фінансового, матеріально-технічного та кадрового забезпечення, та умов певної обстановки.

В результаті проведених досліджень в [2] визначено застосування можливих підходів та механізмів щодо наукового обґрунтування основних завдань ЦіМОВВ в сфері ЦЗ.

Напрямами подальших досліджень є обґрунтування

показників та складових спроможностей ЦОВВ щодо виконання завдань цивільного захисту в межах власних повноважень.

Список використаних джерел

1. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення: 20.07.2020).
2. Наукове обґрунтування завдань органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту при реалізації Кодексу цивільного захисту України в сучасних умовах: звіт про НДР (заклучний). Інститут державного управління у сфері цивільного захисту; кер. О. Бондаренко. Київ, 2020. 162 с. ДР № 0118u003658.
3. Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 07.09. 2011 № 942 (із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ від 23.08.2016 № 556. (дата звернення: 20.07.2020).
4. Гаман П. Управління єдиною системою цивільного захисту на державному рівні. *Сучасний журнал. Надзвичайна ситуація* 08.03.2019. URL : https://ns-plus.com.ua/2019/03/08/upravlinnya-yedynoyu-systemoyu-tsyvilnogo-zahystu-na-derzhavnomu-rivni-2_ (дата звернення: 20.09.2019).
5. Клименко Н. Г. Єдина державна система цивільного захисту: складові, завдання та режими функціонування. *Державне управління. Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 3. С. 95–100.
6. Андреев С. О. Основні чинники, які деструктивно впливають на стратегічну стабільність єдиної державної системи цивільного захисту України. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2014. № 1. С. 81–93.
7. Барило О. Г. Проблемні питання нормативно-правового забезпечення функціонування системи управління цивільного захисту. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 11. С. 83–93.
8. Волянський П. Б. Алгоритмизация принятия управленческих решений в условиях чрезвычайных ситуаций различного

- характера. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 1. С. 112–115.
9. Гудович О. Д., Тищенко В. О. Механізми планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту України. *Науковий Вісник академії муніципального управління. Збірник наукових праць. Серія «Управління»*. 2013. вип. 4. С. 97–105.
 10. Гудович О. Д., Тищенко В. О. Пруський А. В. Щодо можливості застосування SWOT-аналізу в процесі планування заходів у сфері цивільного захисту. *Збірник наукових праць ІДУЦЗ*. 2014. № 2. С. 19–25.
 11. Андрієнко М. В. Борисов А. В., Черкасов О. О. Реалізація державної політики у сфері цивільного захисту: реорганізація центрального органу виконавчої влади України. *Електронний журнал. Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1421> (дата звернення: 20.07.2020).
 12. Кулешов М. М. Організаційно-правові аспекти діяльності єдиної державної системи цивільного захисту України та механізми державного управління: посібник. Харків: НУЦЗУ, 2016. 47 с.
 13. Костенко В. О. Пріоритети удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту територіальних громад в процесі децентралізації влади в Україні. *Актуальні проблеми державного управління 2017*. 2(52). 16 с.
 14. Кулеба О. М. Системно-правова характеристика управління цивільним захистом в Україні. *Науково-практичний журнал Київського національного університету ім. Т. Шевченка*. URL : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-8-2014/item/306-systemno-pravova-kharakterystyka-upravlinnya-tsyvilnym-zakhystom-v-ukrayini-kulieba-o-m>. (дата звернення: 20.07.2020).
 15. Кулешов М. М., Росоха В. О. Сучасні виклики для державної політики у сфері цивільного захисту в Україні. *Вісник НУЦЗУ*, 2014. Вип.2. – С. 167–175.
 16. Про затвердження типових положень про функціональну та територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2015. № 101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/101-2015-%D0%BF>. (дата звернення: 20.07.2020).
 17. Про затвердження Інструкції з організації перевірок діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади,

місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо виконання вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту : наказ МВС України від 06.02.2017 № 92. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-17/sp:java-> (дата звернення: 20.07.2020).

18. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829. URL : www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistem-829 (дата звернення: 20.07.2020).
19. Про реорганізацію Міністерства промислової політики : постанова Кабінету Міністрів України від 23.03.2014 № 94. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/94-2014-%D0%BF>. (дата звернення: 20.07.2020).
20. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>. (дата звернення: 20.07.2020).
21. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014. № 11. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF>.
22. Звіт за оглядом цивільного захисту. ДСНС. 2019. 31 с.
23. Белов П. Г. Управление рисками, системный анализ и моделирование. М., 2017. 272 с.

References

1. Kodeks tsyvilnoho zahystu Ukrainy vid 02.10.2012. № 5403-VI [Code of Civil Protection of Ukraine, 02.10.2012. № 5403-VI]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
2. Naukove obgruntuvannjia zavdan organiv vykonavchoi vlady u sferi tsyvilnoho zahystu pry realizatsii Kodeksu tsyvilnoho zahystu Ukrainy v suchasnyh umovah: Zvit pro naukovo-doslidnu robotu (zakluchny) Instytut derzhavnogo upravlinnja u sferi tsyvilnoho zahystu; ker. O.O. Bondarenko, vykonavtsy: O.D. Gudovych, V.N. Yeliseyev, V.I. Mazurenko, O.S/ Kovalov ta in. [Report on research work on the topic "Scientific substantiation of the tasks of executive bodies in the field of civil protection in the implementation of the Code of Civil Protection of Ukraine in modern conditions"

(Civil Protection_2020). IPACP. 2020. 162 p.] Kyiv, 2020. 162 s. № 0118u003658.

3. Pro zatverdennja pereliku prioritetnyh tematychnyh naprjamkiv naukovykh doslidzhen i naukovo-tehnichnyh rozrobok na period do 2020 roku: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 07.09.2011 №942 “[Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 07.09. 2011 № 942 "On approval of the list of priority thematic areas of research and scientific and technical developments for the period up to 2020" (as amended in accordance with the Resolution of the Cabinet of Ministers of 23.08.2016 № 556)]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/942-2011-%25D0%25BF>.
4. Gaman P. G. Upravlinnja Yedynou derzhavnou systemou tsyvilnogo zahystu na derzhavnomu rivni. Suchasny zhurnal. Nadzvychajna sytuatsia. [Gaman P. Management of a unified system of civil protection at the state level. Modern magazine. Emergency situation on March 8, 2019.] URL : <https://cutt.ly/RhekP4A>.
5. Klumenko N.G. Yedyna derzhavna sistema tsyvilnogo zahystu: skladovi, zavdannja ta rezhym funkcionuvannja. Derzhavne upravlinnja. Investysii: praktuka ta dosvid. [Klymenko N.G. Unified state system of civil protection: components, tasks and modes of functioning. Governance. Investments: practice and experience. № 3. 2015. S. 95–100.]
6. Andreev S.O. Osnovni chinnyky, jaki destruktivno vplyvaut na strategichnu stabilnist Yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnogo zahystu Ukrainy. Naukovo-informatsijnyi visnyk Akademii natsionalnoi bezpeky. [Andreev S.O. The main factors that destructively affect the strategic stability of the unified state system of civil defense of Ukraine. Scientific and information bulletin of the Academy of National Security. 2014. № 1. S. 81– 93.]
7. Barylo O.G. Problemni pytannja normatyvno-pravovogo zabezpechennja funkcionuvannja systemy upravlinnja tsyvilnogo zahystu. Aspekty publichnogo upravlinnja. [Barylo O.G. Problematic issues of regulatory and legal support for the functioning of the civil protection management system. Aspects of public administration. 2017. T. 5. № 11. S. 83–93.]
8. Volyansky P.B. Algorytmizatsia prynjatija upravlencheskih reshenij v uslovijah chrezvychajnyh situatsij razlichnogo haraktera. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verhovnoi Rady Ukrainy. [Volyansky P.B. Algorithmization of management decisions in emergencies of various kinds. Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. № 1. S. 112–115.]

9. Gudovych O.D., Tischenko V.O. Mechanizmy planuvannja dijalnosti Yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnogo zahystu Ukrainy. Naukovy Visnyk akademii munitsypalnogo upravlinnja. Zbirnyk naukovykh prats. Seria «Upravlinnja» [Gudovych O.D., Tischenko V.O. Mechanisms for planning the activities of a single state system of civil defense of Ukraine. Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration. Collection of scientific works. Management series. 2013. issue. 4. pp. 97– 105.]
10. Gudovych O.D., Tischenko V.O. Prusky A.V. schodo mozhyvosti zastosuvannja SWOT-analizu v protsesi planuvannja zahodiv u sferi tsyvilnogo zahysty. Zbirnyk naukovykh prats IDUCZ [Gudovych O.D., Tischenko V.O. Prusky A.V. On the possibility of applying SWOT-analysis in the process of planning measures in the civil protection. Collection of scientific works of IDUCZ. 2014. № 2. S. 19–25.]
11. Andrienko M.V. Borisov A.V., Cherkasov O.O. Realizatsija derzhavnoi polityky u sferi tsyvilnogo zahystu: reorganizatsija tsestralnogo organu vykonavchoi vlady Ukrainy/ Elektronnyj zhurnal. Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok. [Andrienko M.V. Borisov A.V., Cherkasov O.O. Realization of state policy in the field of civil protection: reorganization of the central body of executive power of Ukraine / Electronic journal. Public administration: improvement and development. 2019. № 1.] URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1421>.
12. Kuleshov M.M. Organizatsijno-pravovi aspekty dijalnosti Yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnogo zahystu Ukrainy ta mehanizmy derzhavnogo upravlinnja: posibnyk. [Kuleshov M.M. Organizational and legal aspects of the unified state system of civil defense of Ukraine and mechanisms of public administration: a guide. Kharkiv: NUTSZU. 2016. 47 p.]
13. Kostenko V.O. Priorityty udoskonalennja derzhavnogo upravlinnja u sferi tsyvilnogo zahystu terytorialnyh gromad v protsesi detsentralizatsii vlady v Ukraini. Aktualni problemu derzhavnogo upravlinnja. [Kostenko V.O. Priorities for improving public administration in the field of civil protection of territorial communities in the process of decentralization of power in Ukraine. Current issues of public administration 2017. 2 (52). 16 s.]
14. Kuleba O.M. Systemno-pravova harakterystyka upravlinnja tsyvilnym zahystom v Ukraini. Naukovo-praktuchny zhurnal Kyivskogo natsionalnogo universytetu im. T.Shevchenka. [Kuleba O.M. «System-legal characteristics of civil protection management in Ukraine». Scientific and practical journal of Kyiv National University. T. Shevchenko.] URL: <https://cutt.ly/QhekHjn>.

15. Kuleshov M.M., Rosokha V.O. Suchasni vyklyky dlja derzhavnoi polityky u sferi tsyvilnogo zahystu v Ukraini. Visnyk NUCZ. [Kuleshov M.M., Rosokha V.O. Modern challenges for state policy in the field of civil protection in Ukraine. Bulletin of NUTSZU. 2014. Issue.2. P. 167 - 175.]
16. Pro zatverdzhennja typovyh polozhen pro funktsionalnu ta terytorialnu pidsystemy Yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnogo zahystu: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.03.2015 № 101 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 11, 2015. № 101 «On approval of standard provisions on the functional and territorial subsystem of the unified state system of civil protection»]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/101-2015-%D0%BF>.
17. Pro zatverdzhennja Instruksii z organizatsii perevirok dijalnosti ministerstv ta inshyh tsentralnyh organiv vukonavchoi vlady, mistsevyh derzhavnyh administratsij ta organiv mistseвого samovrjaduvannja schodo vykonannja vymog zakoniv ta inshyh normativno-pravovyh aktiv z pytan tehnogennoi ta pozhezhnoi bezpeky, tsyvilnogo zahystu: nakaz MVS Ukrainy vid 06.02.2017 №92 [Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 06.02.2017 № 92 «On approval of the Instruction on the organization of inspections of ministries and other central executive bodies, local state administrations and local governments to comply with laws and other regulations on man-made and fire safety, civil protection»]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-17/sp:java->.
18. Dejaki pytannja optymizatsii systemy tsentralnyh organiv vykonavchoi vlady: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23.03.2014 № 829 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 02.09.2019 № 829 «Some issues of optimization of the system of central executive bodies»]. URL: www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistem-829.
19. Pro reorganizatsiu Ministerstva promyslovoi polityky: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23.03.2014 № 94 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 23, 2014 № 94 «On reorganization of the Ministry of Industrial Policy»]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/94-2014-%D0%BF>.
20. Pro optymizatsiu systemy tsentralnyh organiv vykonavchoi vlady: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10.09.2014 № 442 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 10.09.2014 № 442 «On optimization of the system of central executive bodies»]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.
21. Pro zatverdzhennja Polozhennja pro Yedynu derzhavnu systemu tsyvilnogo zahystu: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09.01.2014 № 11 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine

of January 9, 2014. № 11 «On approval of the Regulations on the unified state system of civil protection». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF>.

22. Zvit za ogljadom tsyvilnogo zahustu. DSNS. [Civil Defense Review Report. SESU. 2019. 31p.]
23. Belov P. G. Upravlenie riskami, sistemnyj analiz i modelirovanie. M., 2017. 272 s.

SCIENTIFIC SUBSTANTIATION OF THE MAIN TASKS OF THE EXECUTIVE BRANCH IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION

Gudovych Oleg, Cand. Sc. (Eng.), docent, SRF, Associate Professor Department of Fire Prevention and Life Safety, tel. (044) 4630979, e-mail: gudoleg@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-5490-2307>

Kovalov Oleksandr, Cand. Sc. (Mil.) docent, Senior Lecturer, Department of Organization of Civil Protection Measures, e-mail: kovalyovas@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0001-7510-032X>

Mazurenko Valerii, Cand. Sc. (Mil.), docent, Professor, Department of Organization of Civil Protection Measures, e-mail: mazurenkovalerii@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-7111-8829>

Institute of Public Administration and Scientific Research in Civil Protection, 21, Vyshhorodska St., Kyiv, Ukraine, 04074.

Abstract. The scientific article analyzes the content of the main tasks of civil protection and the effectiveness of their implementation by the Executive Branch. Based on the analysis of the content of the Civil Protection Code of Ukraine, the Regulations on functional and territorial subsystems of the Only One State System of Civil Protection (OSSCP), the ability of their Executive Branch and civil defense forces to perform their tasks, it is revealed that in the process of their formation and formulation there is insufficient justification not taking into account the state of institutional, resource and staffing, assessment of the possibility of implementing the main functions in sphere of civil protection. The reasons for this state of the system are the insufficient level of organization of management in the sphere of civil protection (CP), in particular, due to the lack of regulatory and legal support of some functional subsystems; clear delineation of powers between different subjects of CP; sufficient experience and necessary knowledge of managers and specialists of all levels of management of the civil protection system. Based on the experience of building and operating

systems, accumulated by the world's leading countries and the ability to provide reliable protection of the population and territories from emergencies, the main criteria for their effective functioning are identified. On the basis of scientific and economic substantiation the variant of the mechanism of statement of tasks of executive bodies in the sphere of CP is resulted. In the general case, the main stages of problem statement using the iterative procedure are defined. The article proposes a mechanism of scientific substantiation of executive bodies tasks in the sphere of CP by conducting a systematic analysis of the formation, formulation and implementation of executive bodies tasks in the sphere of CP, identifies a number of relevant factors, causes and prerequisites that negatively affect the effectiveness of institutional components of OSSCP. The article emphasizes that the ability to implement the tasks of the executive bodies in the sphere of CP within their powers and competencies depends on the availability of sufficient regulatory, financial, logistical and personnel support, as well as on the conditions of a particular situation in case of emergency and emergency situations.

Key words: administration, civil protection, mechanism of justification of tasks in the sphere of civil protection, institutional components of OSSCP.