

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**КОСТЕНКО Віталій Олександрович**

**УДК 351.862.1**

**ХАРАКТЕРИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ**

25.00.01 – теорія та історія державного управління

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата наук з державного управління

**Харків – 2016**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Науковий керівник** – доктор наук з державного управління, доцент  
**КРИНИЧНА Ірина Петрівна**,  
професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Офіційні опоненти:** доктор наук з державного управління, професор  
**БУЛЬБА Володимир Григорович**,  
декан факультету підготовки магістрів державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

доктор наук з державного управління, доцент  
**РОМАНЕНКО Євген Олександрович**,  
завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом.

Захист відбудеться *31 травня 2016 р. о 10.00 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.858.01 Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61001, м. Харків, просп. Московський, 75, зал засідань (1-й поверх).

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 61001, м. Харків, просп. Московський, 75.

*Автореферат розісланий 29 квітня 2016 р.*

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**

**А. О. Кузнецов**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Сучасне українське суспільство останнім часом може бути охарактеризоване як “суспільство ризиків” через збільшення надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального та військового характеру, що зумовлюють соціально-демографічні, соціокультурні, законодавчі, екологічні, валеологічні, генетичні, інформаційні, психологічні зміни на наддержавному, державному, регіональному та місцевому рівнях. Глобальні наслідки, неточні прогнози, а особливо державноуправлінські прорахунки, допущені в інформуванні, навчанні та захисті населення, сформували в масовій свідомості недовіру до владних, наукових, медичних, соціальних, політичних, а також інших установ, що відповідальні за захист населення від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Характер і масштаб природно-техногенних та військових загроз національній безпеці України спонукає до вирішення на державному рівні завдання запобігання надзвичайним ситуаціям, реагування на них, захисту населення, об’єктів економіки, національного надбання від надзвичайних ситуацій. Чітке розуміння цього факту зумовлює вжиття з боку держави адекватних заходів, суть яких полягає у створенні цілісної системи убезпечення населення й територій від надзвичайних ситуацій природного, техногенного та військового характеру та проведення виваженої державної політики з цих питань.

Актуальність дослідження визначається перш за все необхідністю вдосконалення системи державного управління у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій для задоволення потреб українського суспільства в безпечній соціальній ситуації, зумовлена тенденціями зростання збитків і шкоди населенню внаслідок небезпечних природних явищ, промислових аварій і катастроф та підтверджується Концепцією Загальнодержавної цільової соціальної програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2012–2016 рр.

Багатоаспектність проблеми державного управління в цілому передбачає аналіз літературних джерел суміжних галузей наукових знань. Дослідженню суспільних відносин у контексті розвитку науки державного управління присвятили свої праці такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як В. Авер’янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Бульба, Б. Гурне, В. Дзюндзюк, В. Князєв, В. Мартиненко, Н. Нижник, О. Оболенський, Я. Радищ, Г. Райт, Є. Романенко, Ю. Сурмін та ін.

Аналіз наукової літератури та практики державних управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки України, які започатковано в роботах А. Гуськової, А. Дегтяра, Б. Кормич, М. Косенко, В. Ліпкан, А. Новицького, М. Омел’янца, В. Яценка, В. Дурдинця, В. Яворівського та ін., показує, що сьогодні система захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій, управління процесами подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, як складова системи забезпечення національної безпеки, є недосконалою, недієвою і порівняно з її ефективністю надзвичайно витратною.

Також аналізувались дослідження вітчизняних вчених, які присвячено запобіганню надзвичайним ситуаціям та подоланню їхніх наслідків, медико-

санітарним втратам під час надзвичайних ситуацій, національній, екологічній, ядерній, радіаційній та військовій безпеці, цивільному захисту, безпеці життєдіяльності, управлінню ризиком, а також науковий доробок, у якому висвітлюються теоретичні основи та обґрунтовуються оцінки екологічного ризику, пошук та створення за допомогою їх оптимальних форм управління екологічною безпекою: О. Альбошція, С. Андреева, В. Бегуна, С. Белан, А. Белікова, А. Белоусова, О. Бикова, В. Богдановича, Е. Богданової, Є. Вариводи, В. Вітлінського, П. Волянського, Б. Гамалюка, Б. Данилишина, М. Єжеєва, О. Касьян, А. Качинського, О. Кривцова, І. Криничної, Н. Клименко, Л. Михальської, Л. Пісні, Г. Рєви, О. Риболова, Г. Ситника, М. Сіцінської, О. Суходолі, А. Терентьєвої, О. Труша, В. Тютюнника, В. Федорчака, А. Федцова, П. Фєсянова, А. Шевчука та ін., а також зарубіжних дослідників, зокрема Г. Коффа, Т. Хоружої та ін.

Разом із тим системний аналіз сучасної наукової літератури з проблем державного управління свідчить про те, що проблема державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях сьогодні залишається недостатньо дослідженою, теоретико-методологічні засади управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях розглядаються епізодично, без застосування системного підходу, урахування комплексного аналізу, науково обґрунтованих висновків, пропозицій і рекомендацій. З огляду на це, вибір теми дослідження визначається об'єктивною необхідністю вдосконалення системи державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження є складовою науково-дослідної роботи Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за темою: "Гуманізація публічної служби в Україні в контексті формування сучасної парадигми державотворення "Держава для людей" (ДР № 0113U001136), а також "Системний підхід, як методологія реформування державної служби" (ДР № 0115U002888), у процесі роботи над якими автор охарактеризував комплекс заходів, що впливають на ефективність прийняття управлінських рішень та надійність державного управління в умовах надзвичайних ситуацій.

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* дослідження є характеристика державного управління захистом населення в надзвичайних ситуацій для визначення шляхів удосконалення системи державного управління процесами забезпечення гарантованого прийняттого рівня безпеки населення в Україні.

Для досягнення накресленої мети дослідження було визначено такі *завдання*:

- визначити зміст базових понять дослідження «характеризація державного управління в умовах надзвичайних ситуацій», «трасування державного управління в умовах надзвичайних ситуацій»;
- систематизувати зарубіжний досвід у сфері державного управління захистом населення у надзвичайних ситуаціях;
- детермінувати системні характеристики державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях;
- розробити пріоритетні заходи з удосконалення системи державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях;

– запропонувати алгоритм трасування державного управління у сфері захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій.

*Об'єкт дослідження* – державне управління у сфері захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій.

*Предмет дослідження* – характеристика державного управління захистом населення у надзвичайних ситуаціях в Україні.

*Методи дослідження.* Для вирішення визначених завдань було використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження: пошуково-бібліографічний – для теоретичного аналізу та систематизації друкованих джерел з питань державного управління в умовах надзвичайних ситуацій; системний – дозволив дослідити об'єкт як цілісну множину елементів у сукупності відносин між державами, державою і суспільством, суспільством і людиною як цілісне, інтегральне явище, що є результатом реалізації правових, організаційних, інформаційних, управлінських, соціальних, медичних, валеологічних, економічних, політичних та інших аспектів суспільних відносин; історико-компаративний та хронологічний – для визначення місця і ролі державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях у контексті тенденцій розвитку сучасного суспільства – тенденції гуманізації суспільства; аналізу фактологічної та емпіричної інформації органів державної влади – для визначення пріоритетних напрямів розвитку системи державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях; ситуаційний – дозволив здійснити аналіз конкретних надзвичайних ситуацій, дослідження обставин їхнього виникнення, що вплинуло на прийняття державних управлінських рішень стосовно їхньої нейтралізації та запобігання їм, профілактики загроз національній безпеці.

Методологічною основою дисертаційної роботи є системний підхід, а саме: системно-процесний та системно-діяльнісний методи, що поєднали взаємодоповнювані методи структуризації, характеристики та оптимізації, спрямовані на послідовне усунення невизначеності у вирішенні більшості завдань та дозволили побудувати алгоритм “трасування державного управління у сфері захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій”. Метод узагальнення опрацьованих матеріалів застосовувався під час формулювання висновків та рекомендацій. Використання сукупності цих та інших методів і прийомів дало змогу забезпечити всебічність вивчення досліджуваної проблеми та достовірність висновків.

*Наукова новизна одержаних результатів* полягає у формулюванні та обґрунтуванні положень, висновків і рекомендацій, що містять теоретичні засади вирішення конкретного наукового завдання – характеристики державного управління захистом населення за надзвичайних ситуацій для визначення шляхів удосконалення системи державного управління процесами забезпечення гарантованого прийняттого рівня безпеки населення в Україні. Найбільш суттєвими науковими результатами дисертаційного дослідження, що вирізняються новизною, є такі:

*уперше:*

– сформульовано авторське визначення понять: “*характеризація державного управління в умовах надзвичайних ситуацій*” – використання комплексного підходу в діяльності суб'єктів управління при створенні правових, організаційних, технічних та фінансових основ системи державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, що дозволяє побудувати сучасну систему убезпечення, включаючи

запобігання, профілактику, контроль, встановлення нових норм щодо виникнення надзвичайних ситуацій, змішування різної потенційної небезпеки, та залучити необхідні ресурси інфраструктури, технології, кваліфіковані кадри; “*трасування державного управління в умовах надзвичайних ситуацій*” – діяльність суб’єктів управління, спрямована, на жорсткий покроковий процес розроблення керівних впливів на керовані підсистеми, з метою досягнення максимальної ефективності дій за певних умов відповідно до отриманого завдання з вищого рівня управління процесом узгодження дій системи за місцем, часом, виконавцями, ресурсами, що вказує на послідовність дій у складних ділянках трасування, контролюючи результат з векторизації ланцюга та правил трасування;

– на основі характеристики державного управління захистом населення в умовах надзвичайних ситуацій розроблено алгоритм “трасування державного управління у сфері захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій”, який складається з трьох етапів: інтеграції, асоціації та межі тривкості;

*удосконалено:*

– теоретичний підхід до детермінування системних характеристик державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях, що дозволило визначити такі складові: міждержавна управлінська взаємодія щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, профілактики їх та подолання їхніх наслідків; моніторинг загроз та запобігання виникненню надзвичайних ситуацій; співробітництво між територіальними органами влади і суб’єктами господарювання прикордонних територій з обох боків кордону та створення спільних структур; ідентифікація і прогнозування ризиків виникнення небезпек; цілісний підхід у вирішенні управлінських, організаційно-технологічних та економічних питань у системі національної безпеки; типові алгоритми дій органів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, які дозволили окреслити організацію взаємодії в режимі підвищеної готовності та в режимі надзвичайної ситуації на державному та регіональному рівнях; комплекс заходів з оперативного управління ліквідацією наслідків надзвичайної ситуації;

– обґрунтування пріоритетних заходів з удосконалення системи державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях *на найближчу перспективу*: продовжити вдосконалення структури спеціальних територіальних центрів швидкого реагування Державної служби України з надзвичайних ситуацій; неухильне виконання положень Кодексу цивільного захисту України; продовжити виконання міжнародних договорів України у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям і реагування на них, а також планів спільних дій, розроблених на виконання заходів; *на середньострокову перспективу* – підвищити ефективність реагування сил цивільного захисту, зокрема із залученням міжнародної допомоги, у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій; завершити створення Єдиної державної системи цивільного захисту та в її складі системи управління процесами цивільного захисту, ефективних та уніфікованих сил цивільного захисту; упровадити комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів протимінної діяльності з метою забезпечення безпеки населення; усунути суперечності в законодавстві щодо цивільного захисту, забезпечити його систематизацію, сформувавши належні правові,

економічні та організаційні засади захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час і в особливий період та ін.;

*дістали подальшого розвитку:*

– систематизація зарубіжного досвіду державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, що дозволило виявити такі загальні риси: державне управління в умовах надзвичайних ситуацій стає важливою складовою державної політики та національної безпеки країни; перенесення акценту із заходів цивільної оборони на цивільний захист населення від надзвичайних ситуацій природного, техногенного та воєнного характеру, а також запобігання терористичним актам; значна частина витрат на проведення заходів із запобігання надзвичайним ситуаціям передається на місцевий рівень, унаслідок чого підвищується відповідальність місцевих органів влади. Для побудови якісно нової, ефективної та орієнтованої на європейські стандарти системи цивільного захисту Україні необхідно: продовжити конструктивну співпрацю з інституціями ЄС та органами управління держав – членів ЄС, що відповідають за реалізацію державної політики у відповідній сфері; для розширення можливостей співпраці у сфері цивільного захисту та приєднання нашої держави до механізму реагування на надзвичайні ситуації в ЄС продовжити плідно працювати над підписанням нових угод і адаптацією вітчизняного законодавства до загальноєвропейських стандартів; для упровадження європейських норм безпеки в українську систему здійснювати імплементацію нових підходів у сфері управління цивільним захистом; налагоджувати чітку взаємодію, залучати волонтерів та активістів громадських рухів для підвищення ефективності забезпечення від надзвичайних ситуацій та реагування на них; визначити та сформулювати в законодавчій формі вектор, метою якого має стати забезпечення надійного захисту населення, територій і довкілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій та ін.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що основні теоретичні положення доведено до рівня практичних рекомендацій, які можуть застосовуватися з метою вдосконалення системи державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях. Основні наукові результати може бути використано у практичній діяльності органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, їхніми керівниками під час формування та реалізації державної політики у сфері захисту населення в надзвичайних ситуаціях на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, у процесі підготовки магістрів державного управління та перепідготовки й підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, у системі цивільного захисту та Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України).

Результати дисертаційного дослідження використано під час спільної роботи Управління ДСНС України в Кіровоградській області з районними державними адміністраціями Кіровоградської області для організаційної роботи з метою вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту. Розроблені пропозиції щодо забезпечення прийняття нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади України і приведення їх у відповідність до нового Кодексу цивільного захисту України використано для підготовки документів та проведення

наукових організаційних заходів, що надасть можливість ефективно забезпечувати реалізацію державної політики у сфері захисту населення в надзвичайних ситуаціях (довідка про впровадження від 10 серпня 2015 р. № 01-7655/01-22).

Чільні положення та результати дисертаційного дослідження було також упроваджено в Олександрівській районній державній адміністрації Кіровоградської області під час засідань круглого столу із начальниками відділів районних державних адміністрацій (РДА) з питань основних напрямів та перспектив модернізації державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України. Розроблені пропозиції спрямовано на конструктивну співпрацю з інституціями ЄС та органами управління держав – членів ЄС, що відповідають за реалізацію державної політики у відповідній сфері, для розширення можливостей співпраці у сфері цивільного захисту та приєднання нашої держави до механізму реагування на надзвичайні ситуації в ЄС (довідка про впровадження від 9 липня 2015 р. № 01-19/156/1).

Матеріали дисертаційного дослідження, основні положення та результати дисертації упроваджено в роботу Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, а саме: використано в навчальному процесі під час підготовки магістрів за спеціальністю 8.15010001 “Державне управління” (довідка про впровадження від 12 жовтня 2015 р. № 03/1-5-09-616).

**Особистий внесок здобувача.** Основні ідеї та розробки, здійснені в рамках дисертаційного дослідження, у тому числі ті, що характеризують наукову новизну, методичні підходи до розв’язання розглядуваних проблем, теоретичну цінність роботи та практичне значення одержаних результатів, отримані автором самостійно.

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні та практичні положення й результати дослідження оприлюднені автором на 8 вітчизняних наукових і науково-практичних конференціях та одній конференції за міжнародною участю: “Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України” (м. Дніпропетровськ, 2013 р.; 2015 р.); “Становлення публічного адміністрування в Україні” (м. Дніпропетровськ, 2013 р.); “Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення” (м. Дніпропетровськ, 2013 р.); “Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика” (м. Запоріжжя, 2013 р.); “Модернізація системи державного управління: теорія та практика” (м. Львів, 2013 р.); “Координати управління” (м. Івано-Франківськ, 2013 р.); “Теоретико-методологічні та прикладні проблеми модернізації державного управління та місцевого самоврядування” (м. Львів, 2013 р.; 2014 р.); “Модернізація державного управління та європейська інтеграція України” (м. Київ, 2013 р.); “Теоретико-методологічні та прикладні проблеми модернізації державного управління та місцевого самоврядування” (м. Львів, 2014 р.).

**Публікації.** За темою дисертаційного дослідження опубліковано 19 наукових праць. Основні положення та зміст дисертації відображено в 10 статтях, 6 із яких опубліковано в наукових фахових виданнях з державного управління, 4 – в інших виданнях, і 8 тезах доповідей у матеріалах науково-практичних конференцій. Загальний обсяг публікацій складає 5,8 друк. арк.



**Структура і обсяг дисертації.** Дисертація складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаної літератури та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 226 сторінок, обсяг основного тексту – 171 сторінка. Робота містить 3 таблиці, 5 додатків, 1 рисунок. Список використаних джерел складається з 188 найменувань на 20 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, проаналізовано ступінь її наукової розробленості та вказано на зв'язок з напрямками наукових досліджень, визначено об'єкт, предмет, сформульовано мету та завдання, охарактеризовано ступінь наукової новизни одержаних результатів, їхнє теоретичне та практичне значення й особистий внесок здобувача, наведено дані щодо апробації дослідження й публікацій, у яких викладено результати дисертаційної роботи.

У **першому розділі** – *“Державне управління захистом населення у надзвичайних ситуаціях: теоретико-історичні аспекти”* – висвітлено стан наукового розроблення проблеми державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях, досліджено цілі, завдання, принципи та методологічні підходи до державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях, а також генезу системи державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях: вітчизняний та зарубіжний досвід.

У роботі термін «надзвичайна ситуація» розглядається як порушення нормальних умов життя й діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, застосуванням зброї масового ураження населення або звичайних засобів ураження, терористичним (диверсійним) актом, діями антиконституційного спрямування або іншими чинниками, що призвели або можуть призвести до великої кількості жертв (з порушенням їхнього фізичного, психологічного, інтелектуального, психічного здоров'я) у цілих регіонах чи навіть країнах, до виникнення вторинних (третинних, четвертинних) уражень населення, а також до загибелі тварин і рослин, значних матеріальних збитків, та (або) можуть завдати шкоди довкіллю в мирний час чи в особливий період (або під час бойових дій). Аналіз проблемного поля дослідження дозволив також визначити зміст поняття «характеризація» як суми показників системи, що заслуговують на увагу та що складаються як єдине джерело достовірних відомостей про характеристики (типові алгоритми, чинники, комплекси заходів, ризики, критерії, відомості, прийняті рішення, неприйняті рішення, наявність контролю, звільнення від контролю, прогнозування тощо) державного управління захистом населення при надзвичайних ситуаціях, на підставі яких можливо сформулювати об'єктивні показники (критерії), що сприяють упевненості в тому, що прийняті управлінські рішення економічно виправдані, гарантують безпеку і захищають інтереси людей. Отже, характеристика як єдине джерело достовірних відомостей про характеристики техногенно небезпечних підприємств на прикордонних територіях з Україною є джерелом, на підставі якого можливо сформулювати об'єктивні показники (критерії), що будуть сприяти як взаєморозумінню, так і набуттю впевненості в тому, що використовуються безпечно виправдані технології. У свою чергу, застосування

систем характеристикації під час експлуатації техногенно небезпечних об'єктів та виведення їх з експлуатації повинні ґрунтуватися на міжнародному досвіді (державному контролі, обліку, моніторингу) тощо. Тож, надзвичайно важливим є запровадження ефективної системи моніторингу загроз виникнення та запобігання виникненню надзвичайних ситуацій.

Розкрито цілі, завдання, принципи та методологічні засади державного управління процесами захисту населення у надзвичайних ситуаціях. Зокрема, цілі державного управління процесами захисту населення в надзвичайних ситуаціях мають відповідати таким вимогам: враховувати об'єктивні закономірності і тенденції суспільного розвитку й діяльності людей; бути соціально мотивованими; науково обґрунтованими; системно організованими; включати в певній послідовності цілі стратегічні, тактичні й оперативні, загальні й часткові, головні й забезпечувальні, кінцеві й проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо; бути забезпеченими як інтелектуально, так і матеріально, базуватись на реальному потенціалі. Основні завдання державного управління у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій, що визначають процес її функціонування в цілому, потребують певної суттєвої конкретизації, що дозволить визначити завдання окремих інститутів (підсистем) і встановити критерії їхньої реалізації.

З'ясовано, що принцип об'єктивності державного управління, будучи вихідним, зумовлює необхідність урахування в усіх управлінських процесах вимог об'єктивних закономірностей та реальних можливостей суспільних сил. Відповідно, державне управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях здійснюється на загальносистемних принципах.

За допомогою методів державного управління було охарактеризовано виробничі, соціальні, організаційні, технічні і природні об'єкти, що нас оточують і є небезпечними для людини та навколишнього природного середовища. Вони досить складні, розподілені у просторі, динамічні в часі, поведінка їх описується як детермінованими, так і стохастичними законами. Тому для вирішення державноуправлінських проблем до системного аналізу мають бути включені такі методи, як ступеневий, стратифікований та метод трасування.

Аналіз вітчизняного досвіду державного управління процесами захисту населення в надзвичайних ситуаціях дозволив з'ясувати, що державне управління поступово формувало державну політику в галузі національної безпеки, але одночасне існування на законодавчому і практичному рівні трьох державних систем, дві з яких є єдиними, будуються за однаковим територіально-виробничим принципом, мають практично єдині координувальні та постійні органи управління, сили і засоби та певним чином дублюють одна одну, вказує на недосконалість і надмірну ієрархічну складність системи державного управління у сфері цивільного захисту.

Аналіз зарубіжного досвіду показав, що в країнах – членах НАТО – Норвегії, Данії, Італії, Польщі та ін. – системи захисту населення від надзвичайних ситуацій давно сформувалися, функціонують і координуються НАТО щодо планування дій на випадок надзвичайних ситуацій. Система складається з восьми комітетів: планування людських і матеріальних ресурсів, промислових ресурсів, постачання паливно-мастильних матеріалів, морських перевезень та ін. Найбільш ефективні

системи захисту населення від надзвичайних ситуацій створено у Фінляндії, Швеції, Норвегії, Данії, Ізраїлі. У цих країнах добре налагоджено навчання персоналу і населення, виділяються значні асигнування й засоби для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Усебічне міжнародне співробітництво, що намітилося, полягає у створенні численних міжнародних органів для взаємодії систем захисту населення від надзвичайних ситуацій європейських держав для ліквідації наслідків глобальних надзвичайних ситуацій.

У **другому розділі** – *“Детермінування системних характеристик державного управління в умовах надзвичайних ситуацій”* – здійснюється характеристика: надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру; ризиків виникнення надзвичайних ситуацій на транскордонних територіях України; діяльності органів публічної влади щодо захисту населення й територій в умовах надзвичайних ситуацій; типових алгоритмів дій органів управління ДСНС України; комплексу заходів з оперативного управління ліквідацією наслідків надзвичайної ситуації.

У результаті дослідження встановлено, що надзвичайні ситуації є складним явищем, що виникає на певній території внаслідок негативного впливу природних, соціально-політичних і техногенних процесів на навколишнє природне середовище, населення та на створені людиною технічні об'єкти, загрожує людськими та матеріальними втратами. Тому надзвичайні ситуації потребують особливої уваги з боку органів державного управління. Це пов'язано з тим, що держава в особі органів державного управління може впливати на надзвичайні ситуації лише шляхом запобігання їхньому виникненню та ліквідації наслідків, що можливе лише на підставі наукових досліджень у галузі природних, інженерних наук, соціології, економіки, права, державного управління.

Аналіз виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру підтвердив, що зростання ризиків природних і техногенних катастроф суттєво впливає на економічний і соціальний розвиток країн, створює загрози стабільності ризиків та забезпеченості продуктами харчування. Одним із прикладів такого впливу став ураган Катрина, унаслідок якого більшість нафтодобувних підприємств і нафтопереробних заводів, що отримують нафту з району Мексиканської затоки, призупинили роботу, і через це ціни на нафтопродукти в США і всьому світі різко зросли (ціна на бензин А95 в Німеччині збільшилася на понад 8 %). Ще один приклад – повінь, що сталася у грудні 2010 р. в Австралії (штат Новий Південний Уельс було оголошено “районом стихійного лиха”). Повінь спровокувала збільшення цін на пшеницю (зростання цін на біржі – понад 13 %), особливо після офіційних повідомлень про те, що зливи знищили практично всі посіви озимих зернових.

У ході дослідження визначено, що сьогодні посилився вплив загроз природного та техногенного характеру на економічний і соціальний розвиток країн світу, що характеризує еколого-техногенну ситуацію в світі як незадовільну в разі зростання частоти виникнення надзвичайних ситуацій природного характеру: метеорологічного, кліматичного (аномальна температура, наднормові опади тощо) та гідрологічного типу. Погіршення еколого-техногенної ситуації характерне і для України. Наприклад, у 2014 р. в Україні зареєстровано 143 надзвичайні ситуації, які відповідно до Національного класифікатора “Класифікатор надзвичайних ситуацій”

ДК 019:2010 поділилися на ситуації різного характеру: техногенного – 74; природного – 59; соціального – 10. Унаслідок цих надзвичайних ситуацій загинуло 287 осіб (з них 39 дітей) та 680 людей постраждало (з них 235 дітей). Поряд із цим в Україні продовжує зберігатися споживацьке використання природних ресурсів, деградація середовища існування людей, диспропорція між загальнодержавними та регіональними економічними інтересами, невідповідність між розміщенням природно-ресурсного та соціально-економічного потенціалу, зростання науково-технічної й технологічної відсталості, підвищеного ризику виникнення природно-техногенних катастроф. За таких умов стає очевидною необхідність вирішення складної системи завдань, пов'язаних із вимогами удосконалення заходів з природно-техногенної безпеки й оздоровлення стану природного середовища. Для цього необхідне ефективне наддержавне управління сферою природно-техногенної безпеки і цивільного захисту населення.

Аналіз ризиків виникнення надзвичайних ситуацій на транскордонних територіях України показав, що високий рівень потенційних загроз і наслідків виникнення таких ситуацій на суміжних територіях залишається достатньо високим, а механізми державного управління на рівні місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і профільних державних структур в Україні у вирішенні цих питань є недостатніми і потребують удосконалення. На підставі результатів аналізу загроз, що існують, та досі невирішених проблем із подоланням наслідків надзвичайних ситуацій із потенційним транскордонним поширенням доведено необхідність запровадження нових механізмів управління в цій царині, а саме створення єдиної державної системи запобігання надзвичайним ситуаціям та їхньої профілактики для забезпечення транскордонних територій на основі характеристики їхніх ризиків, що сприятиме розширенню й поглибленню взаємодії єврорегіонів України для забезпечення сучасного рівня захисту.

Аналіз практичної реалізації повноважень місцевих органів влади у сфері цивільного захисту довів, що переважна більшість їх має декларативний характер, практика їхнього застосування характеризується надмірно складним управлінським механізмом (бюрократизмом), обмеженість власних фінансових ресурсів і залежність від коштів державного бюджету не дозволяє повноцінно виконувати капітальні першочергові заходи, існує надвисока залежність (централізація) від політики спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади. Місцеві органи влади на сьогодні потребують розширення своїх організаційно-правових і управлінських повноважень, що дозволить їм більш ефективно, з урахуванням особливостей і потреб територій здійснювати заходи щодо забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій.

У **третьому розділі** – *“Шляхи удосконалення державного управління захистом населення у надзвичайних ситуаціях”* – висвітлено регіональне управління процесами запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них на прикладі Кіровоградської області, визначено пріоритетні напрями в системі державного управління процесами захисту населення в надзвичайних ситуаціях та розроблено практичні рекомендації з удосконалення системи державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях.

Для місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів міських рад, як суб'єктів державного управління на регіональному і місцевому рівнях, відповідними законами визначено повноваження зі «здійснення заходів цивільної оборони на відповідній території», що реалізуються ними в галузі оборонної роботи. Інші питання, які тією чи іншою мірою пов'язано зі сферою цивільного захисту, визначаються повноваженнями в галузі правопорядку, охорони довкілля, здоров'я. На регіональному і місцевому рівнях, як і на державному, зведених в окрему галузь цивільного захисту повноважень державних органів, визначених законами України про місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, на сьогодні не існує.

Аналіз виникнення надзвичайних ситуацій та загального стану техногенної і природної безпеки України дає підстави виокремити пріоритетні напрями щодо вдосконалення системи державного управління процесами запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них, що передбачають реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення управління діяльністю єдиної системи цивільного захисту, поводження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, рятувальної справи, техногенної та пожежної безпеки. У процесі реформування суб'єктів державного управління у сфері цивільного захисту необхідно вирішити завдання, що полягають у чіткому визначенні та забезпеченні розподілу повноважень у системі органів державного управління в зазначеній сфері як на одному рівні, так і між загальнодержавним, обласним і районним рівнями. При цьому слід максимально спростити систему прийняття управлінських рішень, оптимізувати структуру системи органів державного управління у сфері цивільного захисту, забезпечити збалансованість повноважень і відповідальності органів виконавчої влади різних організаційно-правових рівнів, запровадити систему моніторингу наслідків реалізації державної політики у сфері цивільного захисту та оперативної підготовки законодавчих і нормативних актів для її вдосконалення.

Задля досягнення зазначеної мети було визначено пріоритетні напрями роботи: *на найближчу перспективу*: продовжити вдосконалення структури спеціальних територіальних центрів швидкого реагування ДСНС України, їхнє переоснащення новітньою технікою та іншими необхідними засобами; здійснення заходів щодо створення у складі ДСНС України Державного центру управління з надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; неухильне виконання положень Кодексу цивільного захисту України; продовжити виконання міжнародних договорів України у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям і реагування на них, а також планів спільних дій, розроблених на їхнє виконання; *на середньострокову перспективу*: підвищити ефективність реагування сил цивільного захисту, зокрема із залученням міжнародної допомоги, у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій; завершити створення Єдиної державної системи цивільного захисту та в її складі системи управління процесами цивільного захисту, ефективних та уніфікованих сил цивільного захисту; упровадити комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів протимінної діяльності з метою убезпечення населення; усунути суперечності в законодавстві щодо цивільного захисту, забезпечити його систематизацію, сформувані належні правові, економічні та

організаційні засади захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період для підвищення ефективності державної політики в зазначеній сфері; поглиблювати міжнародне співробітництво у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їхніх наслідків.

Тому виникла необхідність: створення допоміжних експертних консультативно-дорадчих органів (комісій, рад), наприклад Консультативних експертних рад на всіх владних рівнях; створення в центральному апараті ДСНС України Консультативно-експертного центру з проблемних питань у сфері цивільного захисту з підпорядкуванням його на сучасному етапі реформування безпосередньо Голові ДСНС України. Центр має виявляти проблемні питання, аналізувати й оцінювати їх, здійснювати ситуативне і стратегічне планування, готувати проекти рішень для Голови; оптимальний розподіл державноуправлінських функцій за напрямками діяльності загалом і за владними рівнями зокрема, тобто оптимальне співвідношення централізації та децентралізації, розподіл функціональних повноважень у межах центрального апарату виконавчої влади, що дозволить успішно реалізувати демократичні реформи входження України як рівноправного партнера до світового (європейського) співтовариства.

Упровадження запропонованих рекомендацій потребує чіткого опису функцій кожного її елемента та взаємозв'язків між ними. При цьому потрібно враховувати зміни, що відбуваються у зв'язку з розвитком системи місцевого самоврядування та громадських організацій в Україні. Зміни горизонтальних зв'язків між суб'єктами державного управління у сфері цивільного захисту мають бути узгоджені зі змінами на регіональному (місцевому) рівні, тобто вони мають бути системними, комплексними, науково обґрунтованими, мати законодавчий супровід.

На основі характеристикації державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях розроблено алгоритм трасування державного управління у сфері захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій: 1-й етап – «інтеграції» (початкова точка), який включає три кроки: 1-й – згуртування в роботі чинної організаційної структури єдиної системи цивільного захисту; 2-й – згуртування спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади з питань цивільного захисту; 3-й – згуртування органів мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи та інших надзвичайних ситуацій; 2-й етап – «асоціації» (уперед), який включає три кроки: 1-й – зв'язок з метою здійснення угод органів управління та сил цивільного захисту, що виконують завдання цивільного захисту; 2-й – зв'язок з метою здійснення угод регіональних та місцевих органів управління; 3-й – зв'язок з метою здійснення угод структур центрального апарату ДСНС України; 3-й етап – «межі тривкості» (уперед – праворуч), який включає три кроки: 1-й – «компіляції», зсув ліворуч – руйнування системи; 2-й – «об'єктивний», визначення межі руйнування; 3-й – «реалізації (executable file)», зсув праворуч – запуск програми реалізації інтегрованої системи управління процесами захисту населення в надзвичайних ситуаціях на рівні наддержавних, державних структур, недержавних організацій – суб'єктів національної безпеки (кінцева точка).

## ВИСНОВКИ

У дисертації науково обґрунтовано та охарактеризовано теоретичні аспекти державного управління захистом населення у надзвичайних ситуаціях, вирішено конкретне наукове завдання щодо підвищення його ефективності за рахунок побудови алгоритму трасування державного управління у сфері захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій. Отримані у процесі дослідження результати відповідають накресленій меті, що дає можливість сформулювати такі висновки та рекомендації:

1. Аналіз ступеня дослідження в науковій літературі проблеми державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях засвідчив, що наявні наукові праці висвітлюють окремі питання в цій сфері, серед яких: економічні механізми управління природними та техногенними катастрофами, організаційно-управлінські аспекти запобігання надзвичайним ситуаціям та їхньої ліквідації, управління безпекою життєдіяльності, державний нагляд, ризики виникнення надзвичайних ситуацій, інформаційне забезпечення прийняття рішень, праця в особливих умовах. Як наслідок, залишаються недостатньо дослідженими комплексні характеристики державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: нормативно-правове забезпечення, досвід зарубіжних країн в умовах євроінтеграційних перетворень, типові алгоритми дій органів управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій в умовах надзвичайних ситуацій; чинники, що впливають на ефективність та надійність державного управління в умовах надзвичайних ситуацій та заходи з оперативного управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій.

Сформульовано авторське визначення поняття “*характеризація державного управління в умовах надзвичайних ситуацій*” як використання комплексного підходу в діяльності суб’єктів управління при створенні правових, організаційних, технічних та фінансових основ системи державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, що дозволяє побудувати сучасну систему запобігання, профілактики, контролю, встановлення нових норм щодо виникнення надзвичайних ситуацій, змішування різної потенційної небезпеки та залучити необхідні ресурси інфраструктури, технології, кваліфіковані кадри, а також “*трасування державного управління в умовах надзвичайних ситуаціях*” – як діяльність суб’єктів управління, що спрямована на покроковий процес розроблення керівних впливів на керовані підсистеми з метою досягнення максимальної ефективності дій за певних умов відповідно до отриманого завдання з вищого рівня управління процесом узгодження дій системи за місцем, часом, виконавцями, ресурсами та що вказує на послідовність дій у складних ділянках трасування, контролюючи результат з векторизації ланцюга та правил трасування.

2. Аналіз основних цілей, завдань, принципів державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях показав, що головним для суспільства, а отже, для державного управління, є створення, підтримання й поліпшення умов для безпечної життєдіяльності людей, налагодження раціональних взаємовідносин між особистістю, суспільством і державою.

За допомогою методів державного управління було виявлено виробничі, соціальні, організаційні, технічні та природні об’єкти, що нас оточують і що є небезпечними для людини та навколишнього природного середовища. У зв’язку з

цим підхід до об'єктів управління як до складних систем є однією з головних особливостей сучасного етапу розвитку суспільства. Тому системний аналіз застосовується як спосіб розкладання складної проблеми на взаємопов'язані простіші завдання, доступні для вирішення формальними методами. Для розв'язання державноуправлінських проблем до системного аналізу повинно бути включено такі методи, як системно-процесний та системно-діяльнісний, що поєднали взаємодоповнювальні методи структуризації, характеризації й оптимізації, спрямовані на послідовне усунення невизначеності у вирішенні більшості завдань, та дозволили побудувати алгоритм трасування державного управління у сфері захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій.

3. Аналіз зарубіжного досвіду засвідчує, що в країнах – членах НАТО системи захисту населення від надзвичайних ситуацій давно сформувались, функціонують і координуються НАТО щодо планування дій на випадок надзвичайних ситуацій. Система складається з восьми комітетів: планування людських і матеріальних ресурсів, промислових ресурсів, постачання паливно-мастильних матеріалів, морських перевезень та ін. Розширення співпраці України з міжнародними організаціями у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям сприятиме вивченню передового досвіду країн світу, його використанню в Україні та вдосконаленню на його основі підготовки управлінців загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів з управління ризиками техногенного, природного і соціального характеру та з антикризового управління.

Міжнародний досвід останніх років свідчить, що окремі держави не є здатними самотійно протистояти певним крупномасштабним надзвичайним ситуаціям техногенного і природного характеру та новим видам загроз. Ефективна організація цивільного захисту населення й територій на засадах управління ризиками надзвичайних ситуацій на національному рівні неможлива без широкого й активного міжнародного співробітництва – у зв'язку з глобальним характером окремих надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та можливістю транскордонного розповсюдження наслідків від певних видів надзвичайних ситуацій.

Узагальнення міжнародного досвіду створення та функціонування систем державного управління процесами запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них показало, що у ХХ ст. такі системи в згаданих умовах продовжують розвиватися, а відмінності в їхніх будові та функціонуванні зумовлені національними особливостями формування та розвитку. Але їх об'єднує спільна мета, що полягає в прогнозуванні надзвичайних ситуацій різного характеру, запобіганні їхньому виникненню і ліквідації наслідків. Адже надзвичайні ситуації не мають національного забарвлення і в будь-якій країні становлять загрозу для людини, суспільства, довкілля.

4. Детермінування системних характеристик державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях дозволило визначити такі складові: міждержавна управлінська взаємодія щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, їхньої профілактики та подолання їхніх наслідків; моніторинг загроз та протистояння виникненню надзвичайної ситуації; співробітництво між територіальними органами влади і суб'єктами господарювання прикордонних територій з обох боків кордону та створення спільних структур; ідентифікація і



прогнозування ризиків виникнення небезпек; цілісний підхід у вирішенні управлінських, організаційно-технологічних та економічних питань у системі національної безпеки; типові алгоритми дій органів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, які дозволили окреслити організацію взаємодії в режимі підвищеної готовності та в режимі надзвичайної ситуації на державному та регіональному рівнях; комплекс заходів з оперативного управління ліквідацією наслідків надзвичайної ситуації для визначення основних функцій системи оперативного управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, які становлять основу оперативного плану, що свідчить про взаємопов'язаність і взаємозалежність та різнобічність їхнього впливу на комплекс заходів з оперативного управління ліквідацією наслідків надзвичайної ситуації, що дозволило покласти в основу авторського алгоритму трасування державного управління у сфері захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій.

5. Аналіз загального стану техногенної та природної безпеки України, виникнення надзвичайних ситуацій та їхніх наслідків дає підстави виокремити пріоритетні напрями вдосконалення системи державного управління процесами захисту населення в надзвичайних ситуаціях на найближчу та середньострокову перспективу, які передбачають реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення управління діяльністю єдиної системи цивільного захисту, поводження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, рятувальної справи, техногенної і пожежної безпеки.

Виконання завдань за пріоритетними напрямками підвищить ефективність реалізації державної політики у сфері техногенної і природної безпеки, поліпшить діяльність органів державної влади щодо вирішення актуальних проблем захисту населення, об'єктів і територій від небезпечних факторів різного характеру, зниження втрат від надзвичайних ситуацій, поліпшить якість необхідних управлінських рішень і забезпечить ефективне використання коштів державного бюджету та необхідний рівень безпеки проживання громадян.

На основі характеристикації державного управління в умовах надзвичайних ситуацій розроблено алгоритм трасування державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, який складається з кількох етапів:

I етап – інтеграції (початкова точка) – включає такі три кроки: 1) згуртування в роботі чинної організаційної структури єдиної системи цивільного захисту; 2) згуртування спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади з питань цивільного захисту; 3) згуртування органів, які мінімізують наслідки Чорнобильської катастрофи та інших надзвичайних ситуацій;

II етап – асоціації (уперед) – включає такі кроки: 1) зв'язок з метою виконання угод органів управління та сил цивільного захисту, що виконують завдання цивільного захисту; 2) зв'язок з метою виконання угод регіональних та місцевих органів управління; 3) зв'язок з метою виконання угод структур центрального апарату Державної служби України з надзвичайних ситуацій;

III етап – межі тривкості (уперед – праворуч) – включає такі три кроки: 1) компіляція, зсув ліворуч – руйнування системи; 2) об'єктивний – визначення межі руйнування; 3) реалізації (executable file), зсув праворуч – запуск програми реалізації інтегрованої системи управління захистом населення в надзвичайних

ситуаціях на рівні наддержавних, державних структур, недержавних організацій – суб'єктів національної безпеки (кінцева точка).

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Костенко В. О. Модернізація державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України / В. О. Костенко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. – 2013. – № 4 (19). – С. 107–115.

2. Костенко В. О. Основные направления и перспективы модернизации государственной системы гражданской защиты в контексте европейской интеграции Украины / В. О. Костенко // Закон и жизнь : междунар. науч.-практ. правовой журн. – Кишинев, 2013. – № 8/2 (260). – С. 220–224.

3. Костенко В. О. Реформа місцевого самоврядування – як ефективний механізм для підвищення рівня цивільного захисту територіальних громад / В. О. Костенко // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 3/4 (5/6), берез. – квіт. – С. 119–126.

4. Костенко В. О. Наслідки сучасної біосферно-екологічної кризи в Україні та перспективи її розв'язання в контексті європейської інтеграції / В. О. Костенко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. – № 4 (43). – С. 267–274.

5. Костенко В. О. Актуалізація процесу вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту України / В. О. Костенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. – № 1(44). – С. 185–191.

6. Костенко В. О. Діяльність місцевої влади у сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні / В. О. Костенко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : ХарПІ НАДУ. – 2014. – № 2 (45). – С. 158–166.

7. Костенко В. О. Статус професійний / В. О. Костенко // Тезаурус з державної кадрової політики : словник-довідник. – К., 2014. – С. 65–66. – (Розділ І. Значущість кадрів для суспільства).

8. Костенко В. О. Непрестижність професій / В. О. Костенко // Тезаурус з державної кадрової політики : словник-довідник. – К., 2014. – Розділ 4 : Проблеми державної кадрової політики. – С. 222–223.

9. Костенко В. О. Діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо захисту населення і територій у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій / В. О. Костенко // Грані. – 2013. – № 4 (96). – Режим доступу : <http://grani.org.ua/ua/graniarchive.html> .

10. Костенко В. О. Характеризація ризиків виникнення надзвичайних ситуацій на транскордонних територіях України / В. О. Костенко // Аспекти публічного управління. – 2015. – № 3 (17). – С. 51–56.

11. Костенко В. О. Ефективне міжнародне співробітництво України у сфері цивільного захисту – шлях до європейської інтеграції / В. О. Костенко // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України :

матеріали 10-ї регіон. наук.-практ. конф., 16 трав. 2013 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 128–131.

12. Костенко В. О. Покращення діяльності органів влади у сфері цивільного захисту – запорука безпеки людей і сталого розвитку територій / В. О. Костенко // Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., 1 жовт. 2013 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. О. Ю. Бобровської. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 254–256.

13. Костенко В. О. Надзвичайні ситуації – як негативний фактор соціально-економічного розвитку територій / В. О. Костенко // Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя). – Запоріжжя, 2013. – С. 158–161.

14. Костенко В. О. Основні проблеми функціонування та напрями модернізації територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту України / В. О. Костенко // Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю : у 2 ч. Ч. 1 / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – С. 473–476.

15. Костенко В. О. Європейська інтеграція – незмінний пріоритет у розвитку системи цивільного захисту України / В. О. Костенко // Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю : у 2 ч. Ч. 2 / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – С. 256–260.

16. Костенко В. О. Економічні аспекти проблеми забезпечення надійного захисту сільського населення від пожеж і надзвичайних ситуацій та основні шляхи їх вирішення / В. О. Костенко // Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали IV Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених, 19 квіт. 2013 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. В. Г. Вікторова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 52–54.

17. Костенко В. О. Актуальність європейського досвіду державного управління в умовах сучасної модернізації національної системи цивільного захисту / В. О. Костенко // Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 квіт. 2013 р.) : у 2 т. Т. 2 / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Завгороднюка. – К. : НАДУ, 2013. – С. 453–455.

18. Костенко В. О. Євроінтеграція України – шлях до запровадження європейських стандартів безпеки в державі / В. О. Костенко // Координати управління : зб. наук. пр. / Нац. техн. ун-т нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2013. – № 4. – С. 177–181.

19. Костенко В. О. Удосконалення механізмів управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій на транскордонних територіях України / В. О. Костенко // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали 12-ї регіон. наук.-практ. конф., 15 трав. 2015 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015 – С. 79–81.

## АНОТАЦІЇ

**Костенко В. О. Характеризація державного управління процесами захисту населення у надзвичайних ситуаціях. – Рукопис.**

*Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.01 – теорія та історія державного управління. – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Харків, 2016.*

У дисертації досліджено державне управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях, що має певні характеристики, у зв'язку з різноманітністю, непередбачуваністю, високою ймовірністю виникнення надзвичайних ситуацій та великими збитками, яких вони завдають людству.

Досліджено теоретико-історичні аспекти державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях, а саме: стан наукової розробленості проблем державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях; цілі, завдання, принципи та методологічні підходи державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях, а також історія вітчизняного та зарубіжного розвитку державного управління захистом населення в надзвичайних ситуаціях. Визначено напрями та завдання дослідження, а також обрано методи дослідження.

Детерміновано системні характеристики державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, у результаті чого встановлено, що надзвичайні ситуації є складним явищем, яке виникає на певній території внаслідок негативного впливу природних, соціально-політичних і техногенних процесів на навколишнє природне середовище, населення та на створені людиною технічні об'єкти, несе з собою загрозу людських і матеріальних втрат. Визначено, що надзвичайні ситуації потребують особливої уваги з боку органів державного управління та всебічного вивчення науковцями. Це пов'язано з тим, що держава в особі органів державного управління може впливати на надзвичайні ситуації лише шляхом запобігання їх виникненню та ліквідації наслідків, що можливе лише на підставі наукових досліджень у галузі природних, інженерних наук, соціології, економіки, права, державного управління. Наведено визначення терміна “характеризація”.

**Ключові слова:** державне управління, надзвичайні ситуації, безпека життєдіяльності населення, захист населення в надзвичайних ситуаціях, системні характеристики державного управління.

**Костенко В. А. Характеризация государственного управления процессами защиты населения в чрезвычайных ситуациях. - Рукопись.**

*Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.01 – теория и история государственного управления. – Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. –*

*Харьков, 2016.*

В диссертации исследовано государственное управление защитой населения в чрезвычайных ситуациях, что имеет определенные характеристики, в связи с разнообразием, непредсказуемостью, высокой вероятностью возникновения чрезвычайных ситуаций и большими убытками, которые они наносят человечеству.

Исследованы теоретико-исторические аспекты государственного управления защитой населения в чрезвычайных ситуациях, а именно: состояние научной разработки проблем государственного управления защитой населения в чрезвычайных ситуациях; цели, задачи, принципы и методологические подходы государственного управления защитой населения в чрезвычайных ситуациях, а также история отечественного и зарубежного развития государственного управления защитой населения в чрезвычайных ситуациях. Определены направления и задачи исследования, а также избраны методы исследования.

Детерминированы системные характеристики государственного управления в условиях чрезвычайных ситуаций, что позволило определить следующие составляющие: межгосударственное управленческое взаимодействие по предотвращению, предупреждению, профилактике чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий; мониторинг угроз и предупреждения возникновения таких ситуаций; сотрудничество между территориальными органами власти и субъектами хозяйствования приграничных территорий с обеих сторон границы и создание совместных структур; идентификация и прогнозирование рисков возникновения опасностей; целостный подход в решении управленческих, организационно-технологических и экономических вопросов в системе национальной безопасности; типичные алгоритмы действий органов Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям, которые позволили очертить организацию взаимодействия в режиме повышенной готовности и в режиме чрезвычайной ситуации на государственном и региональном уровнях; комплекс мероприятий по оперативному управлению ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций для определения основных функций системы оперативного управления ликвидацией последствий таких ситуаций. Названный комплекс мероприятий является отправной точкой оперативного плана, что свидетельствует о взаимосвязи, взаимозависимости и разносторонности его влияния на комплекс мер по оперативному управлению ликвидацией последствий чрезвычайных ситуаций и что позволило положить его в основу авторского алгоритма трассировки государственного управления в области защиты населения в условиях чрезвычайных ситуаций.

В результате установлено, что чрезвычайная ситуация – сложное явление, возникающее на определенной территории в результате негативного влияния природных, социально-политических и техногенных процессов на окружающую среду, население и на созданные человеком технические объекты, несущее с собой угрозу человеческих и материальных потерь. Определено, что чрезвычайные ситуации требуют особого внимания со стороны органов государственного управления и всестороннего изучения учеными. Это связано с тем, что государство в лице органов государственного управления может влиять на чрезвычайные ситуации только путем предотвращения их возникновения и ликвидации последствий, возможно только на

основании научных исследований в области естественных, инженерных наук, социологии, экономики, права, государственного управления. Приведено определение термина “характеризация”.

Определены пути совершенствования государственного управления защитой населения в чрезвычайных ситуациях, а именно: рассмотрены региональное управление процессами предотвращения чрезвычайных ситуаций и реагирования на них на примере Кировоградской области, определены приоритетные направления в системе государственного управления процессами защиты населения в чрезвычайных ситуациях, разработан алгоритм трассировки государственного управления в сфере защиты населения в условиях чрезвычайных ситуаций, а также предложены практические рекомендации по совершенствованию системы государственного управления защитой населения в чрезвычайных ситуациях.

**Ключевые слова:** государственное управление, чрезвычайные ситуации, безопасность жизнедеятельности населения, защита населения в чрезвычайных ситуациях, системные характеристики государственного управления.

**Kostenko V. A. Characterization governance processes protecting the population in emergency situations. – Manuscript.**

Thesis for a candidate degree in Public Administration, specialty 25.00.01 - theory and history of public administration. – Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. – Kharkiv, 2015.

In the dissertation governance protection of the population in emergency situations, it has certain characteristics, in connection with the variety, unpredictability, high probability of emergency situations and large losses that they cause humanity.

Studied theoretical and historical aspects of government protection of the population in emergency situations, namely: the state of scientific development problems of state control and protection of the population in emergency situations; goals, objectives, principles and methodological approaches to government protection of the population in emergency situations, as well as the history of the development of domestic and foreign government protection of the population in emergency situations. The directions and objectives of the study, as well as selected research methods.

Deterministic system characteristics of public administration in emergency situations, allowing to define the following components: an intergovernmental administrative cooperation in the prevention, prevention, prevention of emergency situations and disaster relief; threat monitoring and prevention of emergency situations; cooperation between territorial authorities and economic entities of border areas on both sides of the border and the creation of joint structures; identification and assessment of the risk of hazards; a holistic approach to solving management, organizatsiyno technological and economic issues in the national security system; typical algorithms of actions of State Emergency Service of Ukraine, which allowed the organization to outline the interaction on high alert in emergency

mode at the national and regional levels; a set of measures for the operational management of emergency response for the determination of the basic functions of an operational management system disaster recovery, which form the basis of an operational plan shows the relationship and interdependence and diversity of their impact on the set of measures for the operational management of emergency response that will put the basis for copyright tracing algorithm government in protecting the population in emergency situations.

As a result, found that the emergency is a complex phenomenon that occurs in a particular area as a result of the negative impact of natural, social, political and technological processes on the environment, population and man-made technical facilities, is a threat to human and material losses. It was determined that emergencies require special attention from the government and a comprehensive study by scientists. This is due to the fact that the state represented by the government can influence the emergencies only way to prevent their occurrence and disaster is only possible on the basis of scientific research in the natural sciences, engineering sciences, sociology, economics, law, public administration. The definition of the term "characterization".

**Key words:** public administration, emergencies, human safety, protection of the population in emergency situations, system characteristics of public administration.

Відповідальна за випуск *Кринична Ірина Петрівна*

Підписано до друку 23.03.2016 р Формат 60x90 1/16.  
Папір офсетний. Обл.-вид. арк. 0,9. Наклад 100 прим.  
Зам. № 170/23 від «\_\_» \_\_\_\_\_

Віддруковано з оригінал-макета в ПрАТ «Харківський центр науково-технічної та економічної інформації»

Свідоцтво про державну реєстрацію АО1 № 429497 від 20.04.2011 р.  
61010, м. Харків, просп. Гагаріна, 4, тел. (057)732-65-22