

*Кропивницький Віталій Станіславович,*

*кандидат технічних наук, генерал-майор служби цивільного захисту, Начальник, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, вулиця Рибальська, 18, Київ, 01011, +38 (044) 280-18-01, e-mail: undicz@dsns.gov.ua, <https://orcid.org/0000-0002-3527-7283>*

## **ЕВОЛЮЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ ПІДРОЗДІЛІВ БОРОТЬБИ З НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ В УКРАЇНІ**

**Анотація:** У статті проведено аналіз створення та становлення механізмів державного управління формуванням підрозділів боротьби з надзвичайними ситуаціями в Україні. Установлено, що на теренах України підрозділи боротьби з надзвичайними ситуаціями пройшла окремий розвиток і безпосередньо пов'язаний із необхідністю запровадження заходів державного регулювання відповідному до існуючого, у кожний історичний період, рівня суспільної небезпеки, пов'язаного із загрозою пожеж, а також громадсько-політичного та соціально-економічного розвитку суспільства.

Зазначено, що діяльність вогнеборців не обмежується лише рятувальними діями та гасінням пожеж, їхня праця здебільшого полягає в регулярних навчаннях з підвищення професійної майстерності, чергування, під час яких їм належить бути у постійній готовності брати участь в рятувальних акціях.

Проаналізовані нормативно-правові акти, що дали змогу визначити, що з розвитком людства розвивалась промисловість, розростались міста і поселення, а з їх розвитком, збільшувалась пожежна небезпека населених пунктів, об'єктів та продукції. Виникали нові і нові вимоги щодо забезпечення їх надійними засобами пожежної безпеки, створення технічних засобів боротьби з пожежею, збільшення особового складу пожежної охорони, організацією їх професійної підготовки та ін. На кожному етапі розвитку суспільства удосконалювались і нормативно-правові акти щодо забезпечення механізмів державного управління пожежною безпекою суспільства та держави, в цілому.

Визначено, що застосування в бойових діях авіації, здатної нанести удари в тилу супротивника, викликали необхідність організації захисту великих міст від ударів з повітря. Поряд з активними мірами протиповітряної оборони, здійснюваної військовими, до участі в заходах, покликаних забезпечити захист населення і промислових об'єктів від нападу з повітря і ліквідації їх наслідків, стало залучатися само населення. Це привело до створення системи місцевої протиповітряної оборони, яка спиралась, у виконанні своїх завдань, на цивільне населення. Перші заходи місцевої протиповітряної оборони були здійснені у часи Першої світової війни після повітряного бомбардування міст німецькою авіацією.

**Ключові слова:** державне управління, історія створення та становлення підрозділів боротьби з надзвичайними ситуаціями в Україні, пожежна охорона, аварійно-рятувальні формування, цивільна оборона, цивільний захист.

**Kropivnitsky Vitaliy Stanislavovich,**

*Candidate of Science in Technology, Major General of the Civil Protection Service, Head, Ukrainian Research Institute of Civil Protection, 18 Rybalska St., Kyiv, 01011 Kyivs'ka, +38 (044) 280-18-01, e-mail: undicz@dsns.gov.ua, <https://orcid.org/0000-0002-3527-7283>*

## **EVOLUTION OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF FORMATION OF UNITS FOR COMBATING EMERGENCY SITUATIONS IN UKRAINE**

**Abstract:** The article analyzes the creation and establishment of mechanisms of public administration of the formation of units for dealing with emergencies in Ukraine. It has been established that in the territory of Ukraine, the units of emergency management have undergone a separate development and are directly connected with the need to introduce measures of state regulation in accordance with the existing, in each historical period, the level of public danger connected with the threat of fires, as well as socio-political and socio-economic development of society.

It is noted that the activity of firefighters is not limited only to rescue operations and firefighting, their work is mostly regular training to improve their professional skills, alternation, during which they should be in constant readiness to participate in rescue operations.

Regulatory acts were analyzed, which made it possible to determine that with the development of mankind industry was developing, cities and settlements were growing, and with their development, the fire risk of settlements, objects and products increased. There were new and new requirements for providing them with reliable fire safety, creation of technical means of fire fighting, increase of personnel of fire protection, organization of their professional training, etc. At each stage of society's development, the normative-legal acts on providing the mechanisms of state management of fire safety of society and the state as a whole were improved.

It has been determined that the use of aircraft capable of striking the rear of the enemy in combat operations caused the need to protect large cities from air strikes. Along with the active measures of air defense carried out by the military, the population itself became involved in the activities aimed at protecting the population and industrial objects from air attack and eliminating their consequences. This led to the creation of a local air defense system that relied, in the performance of its tasks, on the civilian population. The first local air defense measures were taken during World War I after aerial bombardment of cities by German aviation.

**Key words:** state control, history of development and development of Ukraine in Ukraine, fire protection, emergency protection, civil defense, civil defense.

**Постановка проблеми.** Сучасні дії пожежно-рятувальних підрозділів – це самовіддана праця, постійний ризик. Заступаючи на чергування, вони не знають, що для них приготувала доля. На протязі всієї доби чергування, рятувальники знаходяться в постійному режимі очікування, завжди готові за сигналом тривоги негайно зібратися і виїхати на виклик. А якісний прийом та швидка обробка виклику найважливіша складова успішного вирішення поставленої задачі. Адже рахунок іде на секунди. Швидкість та злагодженість дій пожежно-рятувальних підрозділів досягається постійними тренуваннями на заняттях з професійної підготовки, у тому числі з розумінням того, що тільки ретельним виконанням кожним своєї частки роботи може призвести до загального успіху в боротьбі з пожежами, аваріями та іншими НС, їх наслідками.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання теорії та практики механізмів державного управління формуванням підрозділів боротьби з надзвичайними ситуаціями досліджувались у роботах багатьох учених у сфері публічного управління. Разом із тим, питання щодо утвердження перших механізмів державного управління формуванням підрозділів боротьби з надзвичайними ситуаціями в Україні залишається малодослідженим. Для всебічного вивчення цієї проблематики нами були проаналізовані роботи Борисова А., Гошка Т., Крижанівського І., Поповича С., Романенка Є. й ін.

**Мета статті** – виявлення передумов утвердження та особливостей здійснення механізмів державного управління формуванням підрозділів боротьби з надзвичайними ситуаціями в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Професія пожежника в Україні у свідомо-

сті суспільства піднесена до високого рангу. Адже вони приходять на допомогу під час пожеж, аварій, стихійного лиха, катастроф тощо. Пожежників-рятувальників залучають і тоді, коли потрібно організувати пошуки дитини, що зникла, усунути з дороги дерево, що заважає рухові. Вони допомагають витягнути з урвища коня, усунути гніздо шершнів, не відмовляються допомогти й тоді, коли виникне потреба зняти kota з високого дерева.

Надання допомоги жертвам автотрагедій для пожежників є порівняно новим завданням. Тому вони змушені були розширити обсяг своїх можливостей щодо виконання подібних робіт. Це особливо важливе завдання з огляду на дедалі зростаючу кількість дорожньо-транспортних пригод. А ще висотні новобудови, будівельні матеріали, різноманітність широко використовуваних синтетичних та хімічних засобів, вимагають від пожежників глибоких знань про їхні властивості та реакцію під час горіння, а також досконалого знайомства із засобами їх гасіння, нейтралізації, дезінфекції, дезактивації тощо [1].

Діяльність вогнеборців не обмежується лише рятувальними діями та гасінням пожеж, їхня праця здебільшого полягає в регулярних навчаннях з підвищення професійної майстерності, чергування, під час яких їм належить бути у постійній готовності брати участь в рятувальних акціях.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р уряд схвалив Стратегію реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Мета – підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період [2]. Становлення державності будь-якої країни безпосередньо пов'язане з прагненням громадян ко-

лективно протистояти надзвичайним ситуаціям різного характеру: природних катаклізмів, стихійних лих і катастроф, небезпеки при військових конфліктах. Українська держава протягом усієї своєї історії часто стикалася з різного роду НС, що зумовило прийняття заходів по створенню сил щодо захисту населення від тієї чи іншої небезпеки. Про це свідчать збережені документи, які регламентували даний вид діяльності.

**Пожежна охорона.** Пожежна охорона зародилася в той момент, коли *«Прометей дарував людині вогонь»*, який, як відомо, має дві сторони – творчу і руйнівну. Мирне хатнє вогнище дає нам тепло, затишок і смачну їжу, руйнівна ж сила вогню пробуджується, коли ми втрачаємо над ним контроль, що призводить до пожежі. Історичні джерела оповідають про явища вогняної стихії на українських землях, що налічує 1000 років. За часів Київської Русі через поселення побудованих з дерева, їхньої скупченості, необережного поводження з вогнем – створювали умови для виникнення пожеж, причому вони носили спустошливий характер.

Природні явища доповнювали цю картину. Самий перший wspomин про сезон аномальної спеки на Русі датується 1092 роком. По всій території від сильної спеки без дощів висохли поля. Як свідчить *«Повість временних літ»*, самозаймання виникали по лісах та болотах. Такі кліматичні явища, судячи з літописів, траплялися приблизно раз на півстоліття. Вони часто супроводжувалися буревіями. Літопис 1472 року оповідав, що дим на вулицях міст був настільки густий, що перехожі не впізнавали один одного [3]. Гинули птахи й звірі в лесах, і навіть риба у річках. Населення спіткали різні лиха, що помітно відбивалися на зростанні населення і торгівлі: війни, повені, неврожаї, чума, холера тощо.

На українських землях страх перед розгулом полум'я та його наслідками ніколи не полишав людей у спокої, бо споконвіку житла та місця праці зводилися з матеріалів, котрі піддавалися знищенню вогнем. Найчастіше пожежі виникали через недотримання правил пожежної безпеки: необережне поводження з вогнем, неправильне влаштування пічного опалення, скупченість дерев'яних будівель тощо. На ґрунті особистих та майнових непорозумінь часто коїлися підпали. Напади чужинських племен, міжусобна боротьба за владу князів, військові дії – доповнювала цю загрозливу картину.

Ті часи характеризуються зміною свідомості людей про природу вогняної стихії. З божественної дії, з якою не можна боротися, пожежа в їхньому уявленні стає стихійним лихом, нещадною силою, що руйнує усе, явищем, якому можна і навіть необхідно протистояти. Усвідомлена протидія вогню пасивного захисту починається з розвитком розумного містобудування. Будівництво стін навколо поселень багато в чому забезпечило захист населення від вторгнення ворога, дало поштовх до профілактичних заходів. Забезпечення захисту від вогню стало можливим при зацікавленості в цьому міської громади особливо у часи отримання самоврядування за Магдебурзьким правом, яке поширилося на українські міста. Згідно з яким передбачалися заходи громадського протистояння у разі пожежі: насамперед зводити споруди з вогнетривкого матеріалу і якомога менше накопичувати горючого матеріалу, наказами щодо обережного поводження з вогнем, своєчасне чищення димарів, функціонування пожежно-сторожової охорони з запровадженням пожежної повинності для населення тощо [4].

В містах пожежно-сторожова охорона здійснювалася постійно і ціло-

добово, вона «берегла місто від вогню та всіляких крадіжок». Для цього міста поділялися на дільниці, а в кінці головних вулиць встановлювалася варта. Біля воріт цілодобово ніс службу сторож з жителів міста із розрахунку, по одному представнику з кожного десятка дворів, для утримання якого стягувався податок.

Магдебурзьке право передбачало наступні завдання щодо запобігання пожежам: міська рада затверджувала «вогневий порядок» і вимагала суворого його дотримання; на вежі ратуші (будівля міської ради) запроваджувалося цілодобове чергування сторожі, яка у випадку пожежі повинна була сповіщати про лихо і вказувати місце, де вона трапилася; кожне місто, залежно від величини, поділялося на окремі дільниці, контрольовані урядовцями магістрату; мешканці кожної дільниці повинні були знати обов'язки на випадок пожежі і мати відповідні знаряддя для її гасіння; кожен будинок повинен був утримувати засоби гасіння вогню в постійній готовності; аналогічно, необхідно було зберігати знаряддя у ратуші; у містах створювалися комісії з перевірки стану коминів і для покарання тих, хто недбало ставився до пожежної безпеки, а до підпалювачів, які спричинили пожежу з метою пограбування майна, передбачалося застосування найсуворішого покарання, включаючи і смертну кару.

У XVIII-XIX століттях відмічається зростання суспільної свідомості щодо пожежної безпеки, використовується увесь досвід накопичений у боротьбі з стихією, який створив новий виток у розвитку пожежної справи. Основою стало утворення пожежних команд, що дало змогу перейти від громадського протистояння пожежам на засади професійні. Чисельність та структура пожежних команд в країні залишалися не впорядкованими різноманітними,

без врахувань економічних можливостей на місцях. Після оприлюднення, у березні 1853 року, «Нормальної табелі складу пожежної частини у містах», коли стала до ладу структура пожежної охорони і всі міста поділялися на сім розрядів за кількістю жителів, для кожного розряду міст було об'явлено штатний розклад пожежних команд. Для них встановлювалася кількість пожежного оснащення й кошти на ремонт та придбання.



Рис. 1. Візді пожежної команди (друга половина XIX ст.)

Згодом, прийнято цілий ряд важливих основоположних нормативно-правових актів з питань забезпечення пожежної безпеки в містах і населених пунктах. Деякі з них – це Будівельний і Пожежний статути -1832 рік, Лісовий статут – 1876 рік, Тимчасові правила про заходи обережності від пожеж в поселеннях – 1878 рік. І радянського походження: постанова РНК УСРР «Про зосередження пожежної справи в Наркоматі внутрішніх справ» – 1920 року, Постанова РНК СРСР «Про державний пожежний нагляд» – 1936 року, Постанова РМ СРСР «Про заходи щодо підвищення пожежної безпеки у населених пунктах і на об'єктах народного господарства» – 1977 року, якою запропоновано мати єдиний вид пожежної охорони.



Аналізуючи дані нормативно-правові акти, можна прийти до висновку, що з розвитком людства розвивалась промисловість, розростались міста і поселення, а з їх розвитком, збільшувалась пожежна небезпека населених пунктів, об'єктів та продукції. Виникали нові і нові вимоги щодо забезпечення їх надійними засобами пожежної безпеки, створення технічних засобів боротьби з пожежею, збільшення особового складу пожежної охорони, організацією їх професійної підготовки та ін. На кожному етапі розвитку суспільства удосконалювались і нормативно-правові акти щодо забезпечення пожежної безпеки суспільства та держави в цілому [5].

Зі здобуттям України незалежності, виникла чергова потреба законодавчого оформлення статусу пожежної охорони, уже новоствореної держави. Першим кроком було прийняття Закону України «Про пожежну безпеку» (1993р.), який введено в дію 29 січня 1994 року. 26 лютого 2003 року міністри Юрій Смирнов і Григорій Рева підписали акт передання-приймання пожежної охорони зі складу МВС у підпорядкування МНС. Відповідний указ підписав Президент України Леонід Кучма наприкінці січня 2003 року з метою *«вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення та території від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, об'єднання сил і засобів для ліквідації пожеж, аварій, катастроф»*. Юрій Смирнов наголосив, що пожежна охорона проіснувала у складі МВС 82 роки. Тобто, тоді відбулося злиття МНС України з Державним Департаментом пожежної безпеки МВС України та військами Цивільної оборони в єдину структуру мобільного реагування на надзвичайні ситуації.

**Аварійно-рятувальні формування.** Аварійно-рятувальна служба, яка

була створена на професійному рівні більше 100 років тому, пов'язана із профілактикою та ліквідацією наслідків пожеж та аварій на вугільних шахтах, рудниках, копальнях та ін.

Відомо, що добування корисних копалин підземним способом вимагає виконання широкого кола заходів, які б забезпечували безперебійну подачу в гірничі виробки свіжого повітря для дихання людей, зниження вибухопожежонебезпеки шахт і рудників, тривалого періоду проведення виробки та ряду інших заходів, направлених на зниження потенційної небезпеки гірничих робіт. Невжиття цих заходів призводило до складних аварійних ситуацій, які, в ряді випадків, переросли в тяжкі катастрофи – вибухи метанопилоповітряної суміші.

Тільки на шахті «Джейкс» (Великобританія) через вибух метанопилоповітряної суміші, яка виникла 1866 року, загинуло 361 людина. На шахті «Кур'єр» (Франція) через вибух вугільного пилу в 1906 році загинуло 1230 шахтарів. За цих же причин на шахтах «Йоленд», «Іермонткоупкомпані» (США) в 1907 році загинуло 900 робітників. В тому ж році на шахті «Риковський рудник» (Юзівка, нині Донецьк) через вибух метанопилоповітряної суміші і розвитку після цього підземної пожежі загинуло 373 людини. До початку ХХ століття у вугільних державах мали місце десятки різних катастроф, які закінчувались масовою загибеллю людей [6].

В ті часи десятки, сотні людей гинули із-за нехтування правил безпеки господарюючих підприємств в погоні за наживою. Ці керівники «не бачили» в яких каторжних, важких умовах працювали люди за шматок хліба, постійно ризикуючи бути похованим під обломками породи або загинути від вибуху газу чи підземної пожежі.

Вражаючі катастрофи, які мали місце на шахтах Донбасу, глибоко схвилювали передову громадськість. Для рятування людей в боротьбі з катастрофами на шахтах стихійно створювались рятувальні станції, які хоча і не були забезпечені належною апаратурою, все ж таки, показували зразки мужності, самовідданості, дисципліни і згуртованості при рятуванні своїх колег, які попадали в біду.

Науковці оцінювали важливу роль гірничорятувальній справі в розвитку гірничодобувної промисловості, все наполегливіше закликали за створення гірничорятувальної служби на Донбасі. Гірничим інженером І.Крижанівським були опубліковані перші дві статті, пов'язані із підземними пожежами. В 1896 році – «Про підземні пожежі», а в 1903-у – «Короткий нарис рудничних пожеж сумісно з викладенням раціональної системи рудничної протипожежної оборони». 1907 року вийшла із друку книга гірничого інженера, професора А.М. Терпигорева «Рудничні пожежі і боротьба с ними» – навчальний посібник для студентів Катеринославського вищого гірничого училища.

Початком організації гірничорятувальної служби на Донбасі було покладено 1902 року, коли під впливом громадської думки це питання було розглянуто на XXVII з'їзді гірничих промисловців півдня Донецького басейну. Постановою даного з'їзду була встановлена необхідність організації в Донецькому басейні декількох рятувальних станцій в найбільш небезпечних рудниках. З'їзд вибрав комісію, якій було доручено зібрати необхідні дані щодо боротьби з аваріями та пожежами в шахтах та про діяльність зарубіжних гірничорятувальних станцій. Дана комісія на чолі з іноземцем А.Фрезе на протязі декількох років «вивчала і збирала» матеріали, з кож-

ного приводу гальмуючи рішення цього важливого питання. Аж до 1905 року, це питання знаходилося на обговоренні в районних комісіях, до того часу, поки комісіями не були прийняті підхожі типи станцій, встановила вартість їх обладнання та утримання.

І тільки на XXXII з'їзді гірничопромисловців Донецького басейну було прийнято рішення про організацію спочатку однієї рятувальної станції за кошти з'їзду та відкриття в подальшому семи центральних гірничорятувальних станцій (ГРС) на найбільш небезпечних шахтах. Перша на українських землях ГРС почала своє функціонування в листопаді 1907 року в місті Макіївка на Україні.

Одним із головних завдань Центральної Макіївської гірничорятувальної станції було навчання рятувальної служби персоналу станції і артілей, робочих та інженерно технічних робітників шахт, організація команди із робітників-рятувальників, утримання в робочому стані та випробування всіх типів приладів, виробництво аналізаторів рудничного повітря і газу, добування кисню, рідкого повітря та інших необхідних препаратів для забезпечення ними рудників та рятувальних станцій. Вказана станція була розміщена в будівлі, де було обладнано навчальний штрек у відвалі пустої породи шахти «Капітальна». Штат станції складався з 12 членів команди та декількох різноробочих. До 1913 року на Донбасі працювали 4 центральні, 4 групові і 20 рудничових станцій.

У радянські часи всі шахти і рудники Донецького басейну були націоналізовані. З 1919 року Центральну Макіївську станцію очолив гірський інженер Болеслав Гріндлер (народився у Полтаві), який приклав багато зусиль для відновлення роботи зруйнованих ГРС. З 1922 – всі ГРС передаються

до відання ВРНГ, на них покладалися завдання з «... ліквідації стихійних лих на усіх без винятку гірничопромислових підприємствах (боротьба з газами, обвалами, вибухами, пожежами і затопленнями)». ГРС організовувалися не тільки на вугільних шахтах, а й на рудниках з видобутку залізних і поліметалічних руд й створювалися чотирьох типів: центральні, районні, групові і рудникові. В 1924 році функціювали на Донбасі – 22, а у Кривому Розі – 1 ГРС. 19 травня 1927 року Центральна Макіївська ГРС реорганізується у Макіївський науково-дослідний інститут безпеки робіт в гірничій промисловості та гірничорятувальної справи (МакНДІ). Наступним етапом розвитку гірничорятувальної справи слід вважати горлівсько-макіївський період (1934-1955рр.), коли було організовано Центральну науково-дослідну лабораторію (ЦНДЛ), на базі якої в 1968 – створено Всесоюзний науково-дослідний інститут гірничорятувальної справи (ВНДІГС).



Рис. 2. Виїзд Макіївської ГРС

На початок 2010-х в Україні нараховувалося 18 аварійно-рятувальних загонів у тому числі 7 гірничорятувальних та один спеціалізований, а також штаби воєнізованих гірничорятувальних частин Західного, Центрального та Південного регіонів яких об'єднував Головний штаб Держав-

ної воєнізованої гірничорятувальної служби МНС України [7]. Вони забезпечені технічним оснащенням для ліквідації надзвичайних ситуацій при ДТП, витоках СДОР, надання допомоги постраждалим на висотних спорудах, виконання пошуку та транспортування у загазованому середовищі тощо.

**Цивільна оборона.** Війна була і залишається вкрай насильницьким засобом вирішення політичних та економічних конфліктів між державами. Вона потребує великої напруги, матеріальних і духовних сил держави. Хід війни, форми та способи її ведення залежать від рівня розвитку науки і техніки, економічного потенціалу конфліктуєчих держав.

Застосування в бойових діях авіації, здатної нанести удари в тилу супротивника, викликали необхідність організації захисту великих міст від ударів з повітря. Поряд з активними мірами протиповітряної оборони, здійснюваної військовими, до участі в заходах, покликаних забезпечити захист населення і промислових об'єктів від нападу з повітря і ліквідації їх наслідків, стало залучатися само населення. Це привело до створення системи місцевої протиповітряної оборони, яка спиралась, у виконанні своїх завдань, на цивільне населення. Перші заходи місцевої протиповітряної оборони були здійснені у часи Першої світової війни після повітряного бомбардування міст німецькою авіацією.

З 1925 року починається етап завчасного впровадження заходів із захисту населення і територій від уражених факторів засобів нападу противника. За рішенням уряду СРСР для нового будівництва вводяться норми проектування інженерно-технічних заходів щодо протиповітряної оборони. В 1927 році територія країни розділяється на прикордонну зону та тил. Загальне керівництво заходами



протиповітряної оборони було покладено на Наркомат по військових і морських справах. В цьому ж році були створені спеціальні курси, з підготовки керівних кадрів повітряно-хімічної оборони для потреб цивільних наркомів.



Рис. 3. Парад в Києві на Хрещатику. 1930-е

Масова підготовка населення по протиповітряній обороні і протихімічному захисту дозволила створити до 1932 року понад 3 тис. добровільних формувань місцевої протиповітряної оборони. Більше 3,5 млн. осіб було забезпечено протигазами, для укриття населення в зонах загрози було підготовлено кілька тисяч бомбосховищ і газосховищ. Проводилися заходи щодо світломаскування міст та створення швидкодіючої системи оповіщення населення про загрозу нападу. Таким чином, необхідні організаційні і матеріальні передумови для створення загальнодержавної системи місцевої протиповітряної оборони в країні до 1932 року були створені.

4 жовтня 1932 року РНК СРСР затвердила «Положення про протиповітряну оборону СРСР», відповідно

до якої місцева протиповітряна оборона (МППО) була виділена в самостійну складову частину всієї системи протиповітряної оборони Радянської держави. З цієї дати прийнято відряхувати початок існування загальноносоюзної місцевої протиповітряної оборони, спадкоємицею якої стала Цивільна оборона СРСР (в тому числі і України) [8].

Організаційна структура місцевої протиповітряної оборони визначалася її завданнями, загальне керівництво нею в країні здійснювалося з 1934 року Наркоматом оборони СРСР, а в межах військових округів – їхнім командуванням. Для вирішення завдань місцевої протиповітряної оборони створювались відповідні сили – військові частини в округах та добровільні формування (у міських районах – дільничні команди, на підприємствах – об'єктові команди, при домоуправліннях – групи самозахисту). Дільничні команди склалися зі спеціальних формувань, а групи самозахисту, як правило, з підрозділів: протипожежного захисту, охорони порядку і застереження, медичного, аварійно-рятувального, дегазаційного и обслуговування сховищ. Дільничні команди і групи самозахисту підпорядковувались начальникам міліції.

Важливою віхою на шляху зміцнення місцевої протиповітряної оборони стала постанова уряду від 20 червня 1937 року «Про місцеву (цивільну) протиповітряну оборону», що запровадила низку заходів для посилення МППО в цих містах, зокрема, безпосереднє керівництво місцевою протиповітряною обороною було покладено на місцеві органи влади. Таким чином, до початку війни була проведена велика робота з підготовки населення і місій прикордонної та загрозової зон до протиповітряної оборони і протихімічного захисту.

В липні 1961 року МППО була реорганізована в загальнодержавну систему Цивільної оборони (ЦО), було прийнято «Положення про Цивільну оборону СРСР», в якому підкреслювалось, що Цивільна оборона є системою загальнодержавних оборонних заходів, що здійснюються завчасно. Основним засобом захисту населення передбачалось його зосередження і евакуація з категорійних міст.

У 1980 році за всю історію існування системи ЦО Радюю Оборони СРСР було затверджено «План Цивільної оборони СРСР». У ньому передбачались заходи, що проводились в інтересах як республіки, так і військових округів. У липні 1987 року постановою ЦК КПРС і РМ СРСР було передбачено більш широке використання можливостей ЦО при виникненні надзвичайних ситуацій мирного часу.

Безперечно, ЦО СРСР була однією з кращих подібних систем у світі, хоча і була інструментом політики, але завжди служила людям, створюючи умови для їх фізичного захисту, утримуючи певні мобілізаційні резерви, недоторкані запаси, здійснюючи підготовку населення країни та народного господарства до захисту і сталого функціонування під час війни. Зростання витрат та збитків від стихійного лиха і катастроф змушувало шукати нові форми управління даною системою та способи реагування на надзвичайні ситуації, створювати нові механізми підтримки заходів, спрямованих на поліпшення ситуації.

З набуттям Україною незалежності, враховуючи досвід економічного розвитку країни, було розпочато законодавче оформлення Цивільної оборони України як державної системи органів управління, сил і засобів, що створюються для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного,

екологічного, природного та воєнного характеру.

Кардинальним кроком на шляху розбудови нової системи став Указ Президента України від 28 жовтня 1996 року «Про утворення Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» та затвердження відповідного Положення «Про МНС України». При цьому МНС успадкувало функції штабу Цивільної оборони України та Мінчорнобилію і в короткий термін провело свою розбудову. За Цивільною обороною зберігалось її основне мобілізаційне призначення, загальна підготовка до переведення органів управління, сил і засобів з мирного на військовий час, утримання мобілізаційних резервів та забезпечення системою функціонування об'єктів господарювання в умовах війни, оповіщення населення про загрозу та організація його захисту від наслідків застосування сучасних засобів ураження, при обов'язковому використанні її окремих складових в інтересах захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

В наслідок реформування починаючи з 1998 року система втратила свої робочі органи – штаби цивільної оборони. Ні в структурі центрального апарату МНС, ні в територіальних управліннях не залишалось спеціально призначених постійно діючих органів управління у справах Цивільної оборони. Згодом, дотримуючись міжнародних стандартів, Цивільну оборону України перейменовано у Цивільний захист України.

**Цивільний захист.** На початку 1990-х питаннями цивільного захисту та оборони, ліквідації наслідків та попередження надзвичайних ситуацій займалися три окремих відомства:

Штаб Цивільної оборони, Міністерство у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та Головне управління державної пожежної охорони МВС України. У 1996 році президент Леонід Кучма на базі Штабу Цивільної оборони та Мінчорнобилію створює єдине відомство – Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС України). У підпорядкуванні у МНС на той час були угруповання військ Цивільної оборони чисельністю 10 218 осіб, призначені для захисту населення і територій у разі виникнення надзвичайних ситуацій. Їх задіяли, зокрема, для ліквідації наслідків масштабної повені в Закарпатській області в 1998 році.

Територіальні органи МНС України до 2003 року були представлені Головними управліннями (Управліннями) з питань надзвичайних ситуацій (у складі обласних державних адміністрацій). 28 жовтня 1996 року Указом Президента України затверджується положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. У підпорядкуванні МНС України перебували угруповання військ Цивільної оборони чисельністю 10 218 осіб (9550 – військовослужбовці). Війська ЦО були призначені для захисту населення і територій у разі виникнення надзвичайних ситуацій [9; 10].

На початку 2003 року був узятий курс на демілітаризацію МНС: органи і підрозділи Державної пожежної охорони вивели зі складу МВС і передали до складу МНС. У 2006 році війська цивільної оборони повністю розформували, їх особовий склад влився в ряди єдиної оперативної-рятувальної служби цивільного захисту. Пост глави відомства протягом 3 місяців залишався

вакантним, а в грудні тодішній прем'єр Віктор Янукович вніс до парламенту подання про призначення міністром з НС Нестора Шуфрича. На посту міністра Шуфричу довелося вирішувати численні надзвичайні ситуації, що «навалилися» на Україну, як з рогу достатку: аварія на шахті ім. Засядька з сотнею загиблих, аварія вантажного потягу з фосфором у Львівській області, вибух газу в житловому будинку Дніпропетровська, який забрав життя 23 осіб.



Рис. 4. Робота пожежного АН-32

Шуфрич залишив свою посаду після позачергових парламентських виборів. 18 грудня 2007-го, незабаром після створення парламентської коаліції у складі БЮТ і блоку «Наша Україна – Народна самооборона», його змінив Володимир Шандра. При його каденції, в 2008 році, була введена контрактна служба, проведена перетестация в спеціальні звання служби цивільного захисту. Шандра стояв біля витоків створення єдиного номера виклику екстрених служб «112», тендер на технічне виконання якого виграв Інститут проблем математичних машин і систем НАН України (раніше розробив парламентську систему голосування «Рада»). На його долю випа-

ла боротьба з паводками на Західній Україні, вибух в житловому будинку в Євпаторії, серія аварій на шахтах Донецької області, сильні снігопади 2009 року, вибух кисневого балона в лікарні Луганська на початку 2010 року.

Шандра втратив пост в уряді у зв'язку з відставкою Кабміну після перемоги на президентських виборах Віктора Януковича. 11 березня 2010 року на пост глави МНС в уряді Миколи Азарова повернувся Нестор Шуфрич, але протримався лише 4 місяці. У грудні 2010 р Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи було реорганізовано в Міністерство надзвичайних ситуацій України. Державний пожежний та техногенний нагляд, управління зоною відчуження і ЧАЕС, Держгіртехнагляд центральними органами виконавчої влади. На той момент на чолі відомства вже стояв Віктор Балоба, якому судилося стати останнім міністром з НС. У 2011 році відбувся поділ МНС на 4 окремих відомства – Міністерство надзвичайних ситуацій України (як головний орган), Державну інспекцію техногенної безпеки, Державне агентство зони відчуження і Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки. Особовий склад залишився на службі цивільного захисту.

24 грудня 2012 року президент Віктор Янукович реорганізував Міністерство надзвичайних ситуацій та Державну інспекцію техногенної безпеки в єдину Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України), як центральний орган виконавчої влади, що координується Міністерством оборони. Першим головою Служби став Михайло Болотських, якого два роки по тому перекинули в охоплену сепаратистськими настроями Луганську область, на пост

губернатора. Його місце в ДСНС зайняв Сергій Бочковський. Затверджується «Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій», формуються управління ДСНС.

З 1 липня 2013 року набув чинності «Кодекс цивільного захисту України», який визначив відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, регуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності. У жовтні 2013 року президентським Указом встановлено професійне свято – «День пожежної охорони», який щорічно відзначається 17 квітня.

**Висновки.** У квітні 2014 року Державну службу з надзвичайних ситуацій «забрали» з Міністерства оборони і знову підпорядкували Міністерству внутрішніх справ. Рішення підписав прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк. Це пояснили тим, що в умовах російської агресії в Криму і на Донбасі так можна буде оперативніше приймати рішення з врегулювання надзвичайних ситуацій. 25 березня Бочковського і його заступника Стоєцького затримали прямо на засіданні уряду України за корупцію. Виконуючим обов'язки керівника став Зорян Шкіряк, який повернувся до роботи в МВС після операції по евакуації українців із зруйнованого землетрусом Непалу. 14 травня 2015 року розпорядженням Кабінету Міністрів України №469-р Головою Державної служби України з надзвичайних ситуацій призначений Микола Чечоткін.

Новий виток реформи ДСНС анонсували на початку 2016 року. В першу чергу планували позбутися від пожежних інспекцій, де існує корупція. «Пожежна інспекція – орган, корупційна емність якого настільки велика, що важко уявити. Орган, який дискредитує реальну роботу і реальний подвиг справжніх хлопців-вогнеборців. Коли ми бачимо представника цього органу, у кожного підприємця псується настрій. Ми пропонуємо змінити систему і перейти до тих методів, які отримали розвиток в світі, де це комфортно для суспільства. Ми пропонуємо абсолютно нову систему профілактики запобігання надзвичайним ситуаціям, пов'язану з поділом на зони ризику. Підприємства високої зони ризику будуть контролюватися. Державні підприємства будуть контролюватися. Підприємствам середньої і малої зони ризику – ми пропонуємо недержавне добровільне страхування», – пояснив міністр внутрішніх справ Арсен Аваков.

На початку 2017 року уряд України схвалив Стратегію реформування системи ДСНС. Прийняття акта дозволить реалізувати заходи і завдання у сфері цивільного захисту, спрямовані на підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період. Реалізацію Стратегії передбачається здійснювати трьома етапами протягом 2017-2020 років. На першому етапі, зокрема, планувалося передача майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів та іншого майна ДСНС з державної в комунальну власність, покладення на органи місцевого самоврядування повноважень із забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій, стимулювання участі громадян у місцевій і добровільній пожежній охороні. Крім того, планується поси-

лення відповідальності керівників суб'єктів господарювання за порушення вимог щодо пожежної та техногенної безпеки шляхом запровадження дієвих адміністративних санкцій.

Стратегією передбачено визначення необхідної кількості пожежно-рятувальних підрозділів (пожежних частин) місцевої і добровільної пожежної охорони в об'єднаних територіальних громадах, їх чисельності, місць дислокації з урахуванням часу прибуття до місця виклику (10 хвилин у місті та 20 хвилин у сільській місцевості). Також буде підвищена спроможність підрозділів ДСНС, які виконують піротехнічні роботи, здійснювати гуманітарне розмінування території від вибухонебезпечних предметів. На другому етапі, (2018р.), проводилася реорганізація сил цивільного захисту ДСНС. До їх складу входять: аварійно-рятувальні, спеціальні та спеціалізовані підрозділи, які безпосередньо підпорядковуються апарату ДСНС, регіональні аварійно-рятувальні підрозділи, державні пожежно-рятувальні підрозділи ДСНС, об'єктові пожежно-рятувальні підрозділи. На третьому етапі, протягом 2019-2020 років, проходить оптимізація організаційної структури ДСНС. Фінансування заходів, передбачених Стратегією, здійснюватиметься в межах бюджетних коштів, передбачених у державному та місцевих бюджетах, у межах видатків, передбачених головним розпорядником коштів на відповідний рік.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Вогнеборці. Історія пожежництва на теренах сучасної України. Науково-популярне видання. К. 2018.
2. Гошко Т. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні XIV – початку XVI століття Л. 2002.



3. Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] — К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. — Т. 2 : Д — Й. — 744 с.

4. Історія гірничорятувальної справи [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://miningwiki.ru/wiki/>

5. Історія цивільної оборони [Електронний ресурс] — Режим доступу:

6. [http://cdn.sbor.ru/Files/file/istoriya\\_go.pdf](http://cdn.sbor.ru/Files/file/istoriya_go.pdf)

7. Крижанівський І.О. Про рудничні пожежі. Гірничий журнал т. II, 1896.

8. Повість врем'яних літ: Літопис (За Іпатським списком) / Пер. з давньоруської, післяслово, комент. В. В. Яременка.— К.: Рад. письменник, 1990.—558 с.

9. В. С. Шандра. Полное собрание законов Российской империи // Энциклопедія історії України : у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. ; Інститут історії України НАН України. — К. : Наук. думка, 2011. — Т. 8 : Па — Прик. — С. 347. — 520 с.

10. Попович С. Пожежництво в історії Галицького краю (1772-1939) Л. 2006.

11. Romanenko E. Chaplai I. ANALYSIS OF THE MAIN DIRECTIONS OF PRESERVATION AND DEVELOPMENT OF THE TERRITORIES OF KYIV REGION / I. Chaplay // Публічне урядування. — 2017. — №1 (6) — березень 2017. — С.162-170

## REFERENCES:

1. Vogneborci. Istorija pozhezhnictva na terenah suchasnoї Ukraїni. [Fire fighters. History of firefighting in the territory of modern Ukraine]. Popular science publication. Kiev [in Ukrainian].

2. Goshko, T. (2002) Narisi z istoriї Magdeburz'kogo prava v Ukraїni XIV – pochatku XVI stolittja L. [Essays on the History of Magdeburg Law in Ukraine in the Fourteenth and Early Sixteenth Centuries]. Lviv [in Ukrainian].

3. Shemshuchenko, Yu. S. (1998). Zbirnik zakoniv ta rozporjadzhen' robitnicho-seljans'kogo urjadu Ukraїni [Collection of Laws and Orders of the Workers' and Peasants' Government of Ukraine]. (Vols. 1-6). Donetsk: YuhoVostok [in Ukrainian].

4. Istorija gornichorjatuval'noї spravi [History of mining and rescue]. (n.d.). [https://uk.wikipedia.org/wiki/Головна\\_сторінка](https://uk.wikipedia.org/wiki/Головна_сторінка). Retrieved from <http://miningwiki.ru/wiki/> [in Ukrainian].

5. Istorija civil'noї oboroni [History of Civil Defense]. (n.d.). Retrieved from [http://cdn.sbor.ru/Files/file/istoriya\\_go.pdf](http://cdn.sbor.ru/Files/file/istoriya_go.pdf) [in Ukrainian].

6. Krizhanovsky, I.O. (1896). Pro rudnichni pozhezhi [About mine fires]. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].

7. Povist' vrem'janih lit: Litopis (Za Ipats'kim spiskom) (1990) [Tale of the Seasons: Chronicle (According to Ipatich List)]. Kyiv: Rad. pis'mennik [in Ukrainian].

8. Shandra, V. S. (2011) Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii [The Complete Collection of Laws of the Russian Empire]. (Vols. 1-6). Kiev: Naukova dumka [in Ukrainian].

9. Popovich, S. (2006) Pozhezhnictvo v istoriї Galic'kogo kraju (1772-1939) [Firefighting in the History of the Halych Region] (1772-1939) Lviv [in Ukrainian].

10. Romanenko E. Chaplai I. ANALYSIS OF THE MAIN DIRECTIONS OF PRESERVATION AND DEVELOPMENT OF THE TERRITORIES OF KYIV REGION / I. Chaplay // Публічне урядування. — 2017. — №1 (6) — березень 2017. — С.162-170