

**Український науково-дослідний інститут
цивільного захисту
ПрАТ ВНЗ «Міжрегіональна Академія
управління персоналом»**

***Науковий вісник:
державне управління***

Випуск № 1 (3) 2020

Київ – 2020

ББК 67.401.я43
Н 72

ISSN (print) 2618-0065
DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3))

Науковий вісник: державне управління: журнал. 2020. №1 (3) 2020. С. 238

У журналі зібрані статті науковців Українського науково-дослідного інституту цивільним захистом, ПрАТ ВНЗ «Міжрегіональної академії наук», інших вищих навчальних закладів, науково-дослідних установ, підготовлені за результатами їх наукової та дослідної роботи. Розраховано на дослідників, викладачів вищих навчальних закладів, аспірантів, магістрів, фахівців-практиків у сфері державного управління.

Згідно Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 № 1643 (Додаток 4) журналу «Науковий вісник: державне управління» присвоєно категорію "Б" із державного управління.

Журнал «Науковий вісник: державне управління» включено до міжнародної пошукової системи Google Scholar, а, також, до міжнародних наукометричних баз: Turkish Education Index (Турція), Eurasian Scientific Journal Index (Азія), ResearchBib.

Рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональної Академією управління персоналом (Протокол №2 від 26.02.2020).

Головний редактор

Жукова І.В.

Кандидат наук з державного управління, доцент, старший науковий співробітник відділу публічного управління цивільним захистом Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, Україна

Заступник Головного редактора:

Андрієнко М.В.

доктор наук з державного управління, доцент, начальник науково-дослідного центру заходів цивільного захисту Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, Україна

Гаман П.І.

доктор наук з державного управління, начальник відділу публічного управління цивільним захистом науково-дослідного центру заходів цивільного захисту Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, Україна

Редакційна колегія:

Азата Возняк – Краков'ян

кандидат економічних наук, Інститут соціальних наук та безпеки Академії ім. Яна Длугоша в Ченстохові, м. Ченстохов, Польща

Акімов О.О.

кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна

Акімова Л.М.

доктор наук з державного управління, доцент, Заслужений працівник освіти України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна

Андрєв С.О.

доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та адміністрування Державного університету телекомунікацій, м. Київ, Україна

Валюх А.М.

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування, м. Рівне, Україна

Вольдемар Гайда

доктор економічних наук, професор, ректор Вищої школи економіки, м. Варшава, Польща

Гаман Н.О.

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри маркетингу та управління бізнесом Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини, м. Умань, Україна

Кропивницький В.С.

кандидат технічних наук, начальник Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, Україна

Латинін М.А.

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри економічної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків, Україна

Майстро С.В.

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту, м. Харків, Україна

Міхальський Тамаш

доктор наук, доцент кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету Гданськ, Польща

Новак-Калєся Лариса Михайлівна

доктор наук з державного управління, професор, професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Львів, Україна

Орлова Наталія Сергіївна

доктор наук з державного управління професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету, м. Київ, Україна

Пархоменко-Куцевіл О.І.

доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного управління, Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна

Романенко Є.О.

доктор наук з державного управління, професор, Заслужений юрист України, Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна

Сальнікова О.Ф.

доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, підполковник, Начальник навчально-наукового центру стратегічних комунікацій у сфері забезпечення національної безпеки та оборони Національного університету оборони України імені Івана Черняховського, м. Київ, Україна

Сіціньська М.В.

доктор наук з державного управління, головний науковий співробітник відділу з координації наукових заходів, міжнародного співробітництва та грантової діяльності Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, Україна

Сіціньський А.С.

доктор наук з державного управління, професор, завідувач науково-дослідної частини Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, Україна

Шако В.С.

кандидат наук з державного управління, директор Державного підприємства «Лисянське лісове господарство», Черкаська область, Україна

Шапоренко О.І.

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри управлінських технологій ВНЗ «Університету економіки та права «КРОК», м. Київ, Україна

Шевчук І.В.

кандидат наук з державного управління, керівник відділу з питань законотворчості та наукових експертиз науково-дослідної частини Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, Україна

Шойко В.А.

кандидат історичних наук, доцент, заступник начальника інституту – головний інженер Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, Україна

Якимчук А.Ю.

доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування, м. Рівне, Україна

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ №23583-13423Р від 27.09.2018 р.

© автори статей, 2020

© Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, 2020

ЗМІСТ

Андрієнко М.В., Борис О.П. <i>Реформування державної служби з надзвичайних ситуацій України</i>	8
Ваганова Л.В., Чайковська І.І. <i>Фінансове планування діяльності сучасного комунального некомерційного підприємства</i>	20
Говорун С.В. <i>Державне управління у сфері пожежної безпеки Японії: досвід для України</i>	29
Денисенко М.П., Шапошнікова О.М., Будякова О.Ю. <i>Економічні заходи державного управління щодо залучення інвестицій</i>	53
Дмитрук С.Ф. <i>Моделі нейтралізації загроз у сфері національної безпеки України як елемент аналізу та прогнозування безпекового середовища</i>	66
Дурман М.О., Дрожжін Д.Ю. <i>Інструменти регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування</i>	84
Дячкова О.М., Черкасов О.О. <i>Децентралізація, основні аспекти громад</i>	97
Коваленко В.В., Борисов А.В., Івашина Н.О., Стогній Г.М. <i>Вивчення міжнародного досвіду забезпечення цивільного захисту під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій</i>	110
Ковач В.О.	121
<i>Сучасна діяльність апарату управління на ринку праці</i>	
Кропивницький В.С., Каршиєва А.І. <i>Державно-правові аспекти електронного вирішення спорів галузі сфери Інтернет та ІТ-технологій</i>	131
Мурашко В.С. <i>Сучасні процеси трансформації викликів та загроз національній безпеці країн-членів ЄС</i>	140
Рєзніков В.В. <i>Особливості формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції в різних країнах</i>	153
Романенко Є. О. <i>Закон про незаконне збагачення повернули в Раду</i>	163
Середа Д.В., Климась Р.В., Маладика Л.В. <i>Методологічні аспекти оцінювання професійної компетентності фахівців дослідно-випробувальних лабораторій територіальних органів ДСНС України</i>	176
Федотова Т.А. <i>Концептуальні основи підготовки управлінських кадрів державної служби</i>	185
Фомін А. І., Могильниченко В.В., Овчаренко Б.О. <i>Актуальні питання інженерно-технічних заходів цивільного захисту в містобудівній та проектній документації</i>	196
Черняхівська В.В. <i>Еволюція гендерних стереотипів відповідно до типів держави, відносин влади, домінування</i>	213
Шойко В.А. <i>Теоретичні основи та комплексні підходи до розкриття базових понять механізму державного управління у сфері цивільного захисту та розуміння їх складових</i>	223

УДК:351/354:311.3::35.088

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-29-52](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-29-52)

Говорун Сергій Васильович, кандидат наук з державного управління,
e-mail: gsvgrupp@ukr.net, тел.: (066) 367-08-76

ORCID: 0000-0001-9566-160X

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ ЯПОНІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розглянуто досвід державного управління у сфері пожежної безпеки та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природно-техногенного характеру Японії. Автор статті аналізує структуру державного управління у визначеній сфері, описує ієрархічну модель побудови державного управління у сфері, що розглядається, детально описує кожен із ієрархічних рівнів згаданої системи. При цьому, автором наводяться функції, обов'язки та завдання, які виконуються кожним із елементів системи забезпечення пожежної безпеки та ліквідації наслідків природно-техногенних катастроф Японії.

Стаття обговорює нормативно-правове забезпечення діяльності відповідних служб та відомств, які створенні в Японії, з метою запобігання виникненню пожеж, їх ліквідації, зменшенню негативних наслідків катастроф, що викликані діями природних факторів, шанси реалізації яких, на думку автора, є дуже високими у Японії, внаслідок її географічного положення.

Автор наводить статистичні дані, щодо кількості пожеж, збитків від них та кількості загиблих в Японії за період часу починаючи з 1992 року. При цьому, автором зроблено статистичний аналіз наведеного масиву даних, у результаті чого було отримано регресійні рівняння апроксимуючих залежностей для кількості пожеж та загиблих на цих пожежах за десятирічний період із 2007 по 2016 рік, які на думку автора, віддзеркалюють наявність стійкої тенденції до зниження. При цьому автором було розраховано коефіцієнт детермінації та описано його сутність і значення для використання у державному управлінні.

На думку автора, стійка тенденція до зниження пожеж та кількості загиблих на них, є наслідком проведеної реформи державного управління у сфері пожежної безпеки Японії, а також сталістю, внутрішньою несуперечливістю та узгодженістю законодавчої бази, якою керуються відповідні державні служби, а також приватні підприємства Японії.

Автором використано метод історичного паралелізму при розгляді державного управління у сфері пожежної безпеки Японії, СРСР та, зокрема, Української СРСР (до 1991 року) і України, після набуття нею незалежності.

Стаття надає особливого значення тим паралелям у реформуванні системи органів місцевого самоврядування, що провадяться на сьогодні в Україні, та позитивному досвіду, що вже існують у роботі муніципалітетів Японії, щодо забезпечення пожежної безпеки та реагування на різноманітні виклики природного середовища, які є джерелом виникнення надзвичайних ситуацій різного походження.

Слід звернути увагу, незважаючи на всі зусилля державного управління і органів місцевого самоврядування Японії, що направлені перш за все на організацію превентивних заходів із недопущення пожеж, у названій країні все ж таки трапляються доволі масштабні пожежі, але ж, висновки що роблять відповідні державні інституції, щоб не допустити повторення подібного у майбутньому, відбиваються майже відразу у методичних рекомендаціях, та зміні нормативно-правового регулювання деяких суб'єктів господарювання. Такого висновку автор доходить застосувавши case-study метод аналізу масштабних пожеж, що виникли на території Японії у кілька останніх років.

Дані отримані із статті свідчать, що досвід організації протипожежної служби Японії на рівні муніципалітетів є слушним та стоїть на часі в умовах децентралізації та деконцентрації влади в Україні. Але ж, при цьому, автором наводиться застереження, щодо небезпеки втрати контролю і збільшення ентропії в процесі реформування без пекових інституцій органів місцевого самоврядування.

Автор робить висновок, що, у державному управлінні у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні, існує цілий ряд невирішених проблем, щодо побудови ефективної безпекової системи захисту особистості, суспільства та держави, від сучасних викликів, що пов'язані з виникненням пожеж та надзвичайних ситуацій.

У висновку, автор спрямовує фокус уваги свого дослідження на практичне застосування японського досвіду в реформуванні органів місцевого самоврядування України, а також наводить конкретні методичні рекомендації для органів державного управління та місцевого самоврядування, щодо здійснення реформи Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: пожежна охорона Японії, статистичний аналіз, case-study метод, реформа місцевого самоврядування, регресійне рівняння, модель державного управління.

Govorun Sergii Vasilyevich, PhD in Public Administration, e-mail: gsvgrupp@ukr.net, tel: (066) 367-08-76

ORCID: 0000-0001-9566-160X

PUBLIC ADMINISTRATION IN JAPAN'S FIRE SAFETY: EXPERIENCE FOR UKRAINE

Abstract. The article examines the experience of public administration in the field of fire safety and the elimination of the consequences of natural and man-made emergencies in Japan. The author analyses the structure of public administration in a certain sphere, describes the hierarchical model of the construction of public administration in the area under consideration, describes in detail each of the hierarchical levels of the system. In doing so, the author presents the functions, responsibilities and tasks performed by each of the elements of the system of fire safety and the elimination of the consequences of natural and man-made disasters in Japan.

The article discusses the regulatory framework for the activities of the relevant services and agencies established in Japan to prevent the occurrence of fires and their elimination, and to reduce the negative consequences of disasters caused by natural factors, the chances of which, according to the author are very high in Japan due to its geographical location.

The author gives statistics on the number of fires, losses from them and the number of deaths in Japan over a period of time since 1992. At the same time, the author has made a statistical analysis of the given data array, which resulted in obtaining regression equations for approximating dependencies for the number of fires and deaths in those fires for the ten-year period from 2007 to 2016, which, according to the author, reflect the presence of a steady downward trend. At the same time, the author calculated the determination coefficient and described his essence and value for use in public administration.

According to the author the steady tendency to reduce the number of fires and deaths is a consequence of Japan's reform of public administration in the field of fire safety, as well as the consistency, internal consistency and consistency of the legal framework governing the relevant public services as well as private companies in Japan.

The author uses the method of historical parallelism when considering public administration in the field of fire safety in Japan, the USSR and, in particular, the Ukrainian SSR (before 1991) and Ukraine, after gaining independence. The article emphasizes particular importance to those parallels in reforming the system of local self-government that is being conducted in Ukraine today and the positive experience already existing in the work of the municipalities of Japan regarding the provision of fire safety and response to the various environmental challenges that are the source of emergencies of different origin.

It should be noted that in spite of all the efforts of public administration and local authorities in Japan, aimed primarily at the organization of preventive measures to prevent the fires, in the said country, there are still quite large fires, but the conclusions made by the relevant state institutions, in order to prevent such a repetition in the future, are reflected almost immediately in the methodological recommendations, and the change in regulatory and regulatory regulation of some economic entities. This conclusion is achieved by the author applying case-study method of analysis of large-scale fires that have arisen in Japan in the last few years.

The data obtained from the article indicated that the experience of organizing the Japanese fire service at the municipal level is appropriate and time-consuming in the conditions of decentralization and deconcentration of power in Ukraine. But at the same time the author cautions against the danger of loss of control and an increase in entropy in the process of reforming non-pockets of local self-government institutions.

The author concludes that in public administration in the field of fire safety in Ukraine there are a number of unresolved problems regarding the construction of an effective security system for the protection of personality, society and the state from the current challenges associated with the emergence of fires and emergencies.

In conclusion, the author focuses his research on the practical application of Japanese experience in the reform of local self-government bodies in Ukraine, as well as provides specific methodological recommendations for public administration and local government bodies regarding the implementation of the reform of the State Service of Ukraine for Emergency Situations.

Key words: Japan's fire service, statistical analysis, case-study method, local self-government reform, regression equation, public administration model.

Постановка проблеми. За час, що сплинув із набуття незалежності Україною, державне управління у різних сферах буття українського суспільства, зокрема, у сфері пожежної безпеки та у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природно-техногенного характеру знаходиться у постійній зміні та пошуку найкращих шляхів свого автентичного національного розвитку. При цьому, державно-управлінські рішення та вибір напрямків розбудови державного управління не завжди відрізняється своєю логічною послідовністю. Нерідко відбувається майже полярна зміна напрямку обраного курсу розвитку державного управління у тих чи інших сферах, що, у свою чергу, негативно відбивається на тих результатах, які досягаються завдяки впровадження у життя обраних напрямків розвитку державного управління.

Все, вищезначене, безпосередньо стосується також і державного управління у сфері пожежної безпеки, розвитку системи протидії, запобігання та зменшення, негативних наслідків, які у обов'язковому порядку супроводжують настання надзвичайних ситуацій природно-техногенного характеру, таких як повені, землетруси, буревії, зсуви ґрунту, катастрофи на об'єктах промислової та енергетичної інфраструктури, пов'язані із свідомою діяльністю людини, наприклад, катастрофи на атомних електростанціях у Три-Майл-Айленді (США, 1979), Чорнобильській АЕС (Українська РСР, 1986), атомній електростанції Фукусіма-1 (Японія, 2011).

Аналіз останніх публікацій за проблематикою. Вивченням досвіду інших країн у сфері державного управління у сфері пожежної безпеки та протидії наслідкам надзвичайних ситуацій природно-техногенного характеру у різні часи приділяли увагу такі науковці, як: І.М. Абдурагімов, М.В. Андрієнко, С.О. Андрєєв, М.М. Брушлинський, Б.М. Гамалюк, І.П. Кринична, В.О. Костенко, А.О. Кошкін, Є.О. Романенко, С.В. Соколов О.О. Труш.

Так, наприклад, О.О. Труш у співавторстві із А.О. Кошкіним (2013) приділили особливу увагу розробці та впровадженню системи підтримки прийняття рішень органами державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (інцидентів). У цій статті автори розглянули концепт створення ситуаційних центрів, виділили сім основних його цільових функцій, узагальнили закордонний досвід функціонування подібних центрів, а також державних (РФ та Україна) та міждержавних управлінських центрів, таких, як Азійського Центру зі зменшення небезпеки стихійних лих (Японія, м. Коба), Євроатлантичного Координаційного Центру з реагування на катастрофи НАТО (ЕКЦРК), створеного на базі штаб-квартири НАТО, а також розглянули національну систему США реагування на інциденти (National Incident Management System – NIMS) [1].

У своїй роботі, присвяченій забезпеченню ядерної безпеки України І.П. Кринична (2013) пропонує конкретні кроки, які на думку автора, має здійснювати державне управління щодо вирішення існуючих протиріч щодо побудови системи ефективного захисту та зменшення негативних наслідків надзвичайних ситуацій, що пов'язані із ядерними інцидентами [2]. Зокрема, у вказаній роботі досліджувалось державне управління у сфері радіаційної безпеки Японії та досліджувався досвід цієї країни, щодо ліквідації наслідків катастрофи, викликаной землетрусом та цунамі на атомній електростанції Фукусіма-1, яка сталася 11 березня 2011 року.

Розглядаючи вітчизняний та зарубіжний досвід державного управління процесами забезпечення екологічних прав Б.М. Гамалюк (2015) з'ясував, що «державне регулювання природокористуванням та охороною навколишнього природного середовища має свої особливості, які відображають національні умови економіки та конкретні завдання певного історичного етапу розвитку» [3, с.45]. Також, автор зазначив, що, «Україною вже розроблено

ряд законодавчих і програмних механізмів щодо забезпечення екологічних прав особи згідно взятого економічного та політичного курсу. Проте дана правотворча діяльність здебільшого носить в Україні декларативний характер і не забезпечує сталий і системний поступ до Європейської екологічної інтеграції» [3, с.45].

Але, ж при цьому не було висвітлено саму систему державного управління у сфері пожежної безпеки названих країн, серед яких зокрема, особливий інтерес становить досвід державного управління у сфері, що розглядається, такої технічно розвинутої країні, що як загальновідомо вважається світовим лідером у впровадженні новітніх технологій управління – Японії.

Зважаючи на вищевикладене, необхідно докладніше дослідити японський досвід державного управління у сферах, що розглядаються.

Формулювання цілей (мети) статті. Дослідити досвід державного управління у сфері пожежної безпеки та у сфері протидії, запобігання та зменшення, негативних наслідків надзвичайних ситуацій природно-техногенного характеру Японії, з метою безпечної можливості його застосування у державному управлінні України та реформуванні органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо історичний аспект законодавчого становлення системи державного управління у сфері пожежної безпеки та запобігання надзвичайним ситуаціям природно-техногенного характеру Японії, що у своїй більшості викликані діями непереборної сили стихії природи, до яких схильна вся територія названої країни, острова якої, знаходяться в так званому Тихоокеанському вогняному кільці, що охоплює майже весь периметр Тихого океану і тягнеться від Нової Зеландії до екватора, потім в верхні широти по узбережжю Південно-Східної Азії, охоплюючи, зокрема Японські острови, Алеутські острови, і знову в зворотному порядку опускається до екватора по західному узбережжю Північної Америки і піднімається до високих широт Південної Америки, охоплюючи території таких країн як Перу і Чилі (рис.1).

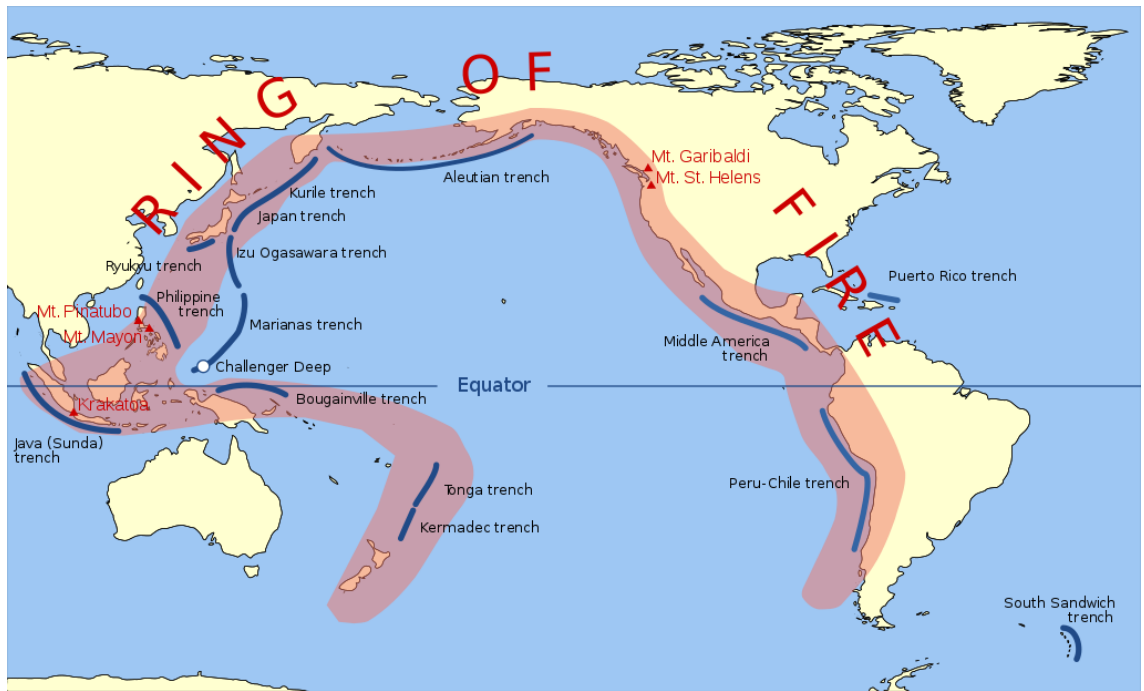


Рис. 1. Тихоокеанське вогняне коло

Джерело: наводиться за Вікіпедією [4].

Отже, 7 березня 1948 р., у Японії, набув чинності «Закон про організацію боротьби з пожежами і стихійними лихами» [5], згідно із яким управління місцевими органами влади у сфері пожеж та ліквідації наслідків стихійних лих засновано на принципі *запобігання пожежам* та ліквідації наслідків пожеж і надзвичайних ситуацій. Згідно зі статтею 2 цього Закону [5], у тому ж 1948 році було створено Агенцію із боротьби з пожежами та ліквідації наслідків стихійних лих – Fire and Disaster Management Agency (далі – FDMA), як зовнішню структуру Міністерства внутрішніх справ та зв'язку Японії (далі – MIC) відповідно до пункту 2 статті 3 Закону «Про організацію національного уряду» (National Government Organization Act (Act No. 120 of 10 July 1948) [6].

Необхідно зазначити, що система державних органів Японії складається так, що міністерства, комісії, агенції є *адміністративними органами* та знаходяться під контролем і управлінням Кабінету Міністрів Японії [6, ст. 2]. При чому комісії та агенції завжди створюються як *зовнішні органи* при міністерствах та визначаються у додатку 1 до цього Закону [6, ст. 3]. Роль і місце, що відводиться MIC у системі адміністративних органів Японії взагалі, можна визначити за тим, яке місце воно посідає у додатку 1 до «National Government Organization Act» [6, ст. 9], згідно із яким створюються адміністративні органи названої країни. У згаданому додатку MIC займає перший рядок, із чого можна зробити висновок, що згаданому Міністерству відводиться одна із провідних ролей у системі адміністративних органів Японії.

Обов'язками FDMA є захист життів, здоров'я та майна громадян шляхом створення та впровадження у життя суспільства системи протипожежної безпеки, а також ведення справ, пов'язаних з протипожежною діяльністю, в тому числі для вирішення широкого кола питань. Із метою виконання вказаних обов'язків FDMA відповідає за наступні питання: 1) питання, що стосуються створення та впровадження системи протипожежної безпеки на загальнодержавному рівні та складання правил пожежної безпеки; 2) питання, пов'язані з класифікацією міських територій з точки зору протипожежного захисту (крім тих, що знаходяться під юрисдикцією префектурного уряду); 3) питання, пов'язані зі здійснення заходів контролю, протипожежним управлінням та іншими протипожежними інституціями; 4) питання, що стосуються розслідування причин пожеж та розслідування причин витоку небезпечних матеріалів або будь-якої іншої аварії; 5) питання, що стосуються розробки та введення в дію стандартів освіти та підготовки працівників протипожежної служби (тобто, пожежних та іншого персоналу) та волонтерів пожежних корпусів; 6) питання, що стосуються навчання та підготовки працівників протипожежної служби та волонтерів пожежних корпусів; 7) веде статистику діяльності пожежної охорони та збирає інформацію щодо стану протипожежного захисту; 8) питання, що стосуються сертифікації та експертизи обладнання, машин, інструментів та матеріалів, які будуть використовуватися для цілей протипожежного захисту; 9) питання, пов'язані з випробуваннями та дослідженнями щодо протипожежного захисту; 10) питання, що стосуються керівництва та надання субсидій для посилення та розширення оснащення засобами протипожежної безпеки; 11) питання щодо поширення та оприлюднення заходів із протипожежного захисту (паблік рілейшнз); 12) питання, що стосуються способу оцінки небезпечних матеріалів та забезпечення їх безпеки, тощо.

FDMA, також, опікується питаннями, які стосуються стандартів діяльності служби швидкої медичної допомоги, взаємодії між національними та місцевими органами влади та між органами місцевого самоврядування стосовно вирішення справ місцевого самоврядування, пов'язаними із плануванням робіт та проведенням інспекційних перевірок, а також іншими питаннями, пов'язаними із забезпеченням безпеки комерційних об'єктів нафтохімічної промисловості. До відома FDMA входять питання, що стосуються міжнародної допомоги в надзвичайних ситуаціях, міжнародного співробітництва; питання, пов'язані з евакуацією мешканців та питання, що стосуються взаємодії та координації між національним та місцевими урядами, а також між органами місцевого самоврядування.

FDMA є центральним державним органом, який координує діяльність усіх інших міністерств, відомств, префектур, муніципалітетів щодо запобігання, ліквідації та відновлення об'єктів інфраструктури в разі настання надзвичайних ситуацій, а також щодо здійснення профілактики та

гасіння пожеж [7]. Названа урядова організація активно працює у всіх префектурах, муніципалітетах районах, містах і селищах Японії, починаючи від впровадження пожежно-аварійної діяльності, до контролю над поводження із небезпечними матеріалами, а також проведення інспекційних перевірок дотримання правил і норм пожежної безпеки.

FDMA витрачає всі свої зусилля на виконання обов'язків щодо покращення існуючої муніципальної системи протидії пожежам та ліквідації наслідків стихійних лих за допомогою регіонального штабу пожежної охорони та добровільного пожежного корпусу, а також за участю жителів місцевих громад.

Широке залучення жителів місцевих громад до забезпечення власної безпеки та безпеки того середовища, де вони здійснюють свою життєдіяльність, є актуальним завданням, яке ще доведеться вирішувати у ході реформи місцевого самоврядування в Україні, розробити та впровадити механізми подолання інфантильності та особистої відстороненості мешканців об'єднаних територіальних громад, яке притаманне більшій частині населення України, тому вивчення японського досвіду забезпечення пожежної безпеки на місцевому рівні є на часі.

Організаційна структура державного управління Японії у сфері забезпечення пожежної безпеки і подолання стихійних лих та їх наслідків має три рівні. Найвищий – національний рівень забезпечення пожежної безпеки (згідно із Законом «Про організацію протипожежної охорони» [8]), який встановлює, що FDMA проводить дослідження, формулює плани розвитку і діяльності системи організації протипожежної служби з метою посилення спроможності муніципалітетів щодо їх протипожежного захисту. Для досягнення цієї мети FDMA надає муніципалітетам поради, керівні вказівки та рекомендації щодо організації та здійснення заходів згаданою службою. Однак FDMA не має повноважень повністю контролювати діяльність муніципалітетів із даного напрямку [9, с.7].

На другому рівні системи забезпечення пожежної безпеки знаходяться префектури Японії. Префектури не беруть безпосередньої участі в ліквідації надзвичайних ситуацій, але мають консультативну й координувальну владу над муніципалітетами, які, у свою чергу, стоять на третьому – нижньому рівні системи державного управління у сфері пожежної безпеки Японії. Під юрисдикцію префектур підпадає виконання таких обов'язків: 1) зв'язок та координація між міськими пожежними службами; 2) надання порад і рекомендацій стосовно устрою та діяльності пожежних служб міста; 3) визначення напрямку щодо здійснення заходів із попередження стихійних лих та здійснення запитів про надання допомоги під час надзвичайних ситуацій; 4) навчання та підготовка працівників пожежної служби та волонтерів у префектурних пожежних Академіях; 5) розроблення та прийняття префектурних планів з попередження стихійних лих та реалізації всебічних контрзаходів протидії наслідкам стихійних лих [9, с.8].

Третій рівень, який, однак є найбільш поширеним рівнем системи забезпечення пожежної безпеки та ліквідації наслідків катастроф, що лежить в основі «піраміди» протипожежного захисту Японії – це муніципальний рівень. Згідно зі ст. 10 Закону «Про організацію протипожежної охорони» «створення, місцезнаходження та назви штабів пожежної охорони та пожежних станцій, також окреслення районів юрисдикції пожежних станцій визначаються муніципальним розпорядженням. Організація штабу пожежної охорони визначається муніципальними правилами, тоді як організаційну структуру і чисельний склад пожежної станції визначає її начальник із затвердженням мера відповідного муніципалітету» [8].

Такий підхід, щодо надання провідної ролі у визначенні організації штабів пожежної охорони, дуже схожий до того, що існував на теренах України за часів входження її до складу СРСР, коли Управління (Відділи) пожежної охорони у областях (містах, районах) входили до Управлінь Міністерства внутрішніх справ при відповідних Виконавчих комітетах Рад народних депутатів, на відповідних адміністративно-територіальних рівнях.

Муніципалітети Японії зобов'язані повністю опікуватися створенням і функціонуванням пожежної служби у межах своєї юрисдикції. Вони фактично впроваджують та реалізують діяльність служб протипожежного захисту, такі як пожежні та рятувальні служби, а також служби швидкої допомоги. У Японії вважається, що більш ефективно та раціонально слід провадити роботу в даному напрямку спільно з іншими муніципалітетами. Такий підхід прийнятий із огляду на фінансову складову справи. Деякі муніципалітети роблять це шляхом створення «муніципальних корпорацій» або «асоціацій районів». Організації із протипожежного захисту складаються із пожежних департаментів, пожежних станцій та волонтерських пожежних корпусів. Муніципалітети зобов'язані організувати деякі із названих протипожежних закладів або їх всі. Пожежні департаменти та пожежні станції укомплектовуються професійними пожежниками, а пожежний корпус складається із пожежних-волонтерів, які мають власну трудову діяльність або зайняті на іншій найманій роботі. Пожежний корпус (пожежні-волонтери) є незалежним у своїй організаційній діяльності від пожежних департаментів та пожежних станцій, та між ними немає ніяких вертикальних субординаційних відношень. Однак у випадках, коли у разі пожежі, або іншої надзвичайної ситуації залучається пожежний корпус, то тоді його посадові особи та інші члени повинні дотримуватися розпоряджень начальника пожежного департаменту або пожежної станції [9, с.8].

У такий спосіб реалізується принцип єдиноначальності при проведенні операцій із гасіння пожеж та ліквідації наслідків стихійних лих та інших катастроф. Так, на нашу думку, повинно бути влаштовано у державному управлінні у сфері пожежної безпеки в Україні, коли органи місцевого самоврядування визначають основні положення і склад управлінь (відділів) пожежної охорони, а безпосереднє право визначати чисельність і склад

пожежних частин повинні управління (відділи) пожежної охорони Міністерства внутрішніх справ України. Необхідно надати можливість фахівцям пожежно-рятувальної справи самостійно провадити діяльність щодо забезпечення протипожежного захисту, реагування на пожежі та інші надзвичайні ситуації.

Щодо, необхідності співпраці між окремими регіональними утвореннями наголошувала ще на початку реформи місцевого самоуправління та децентралізації влади в Україні проф. І.П. Кринична (2016), яка стверджувала, що подолання негативних наслідків надзвичайних ситуацій, які викликані природно-техногенними катастрофами, а також пов'язані із діяльністю людини, зокрема, пожежами, у теперішній час потребує свого законодавчого упорядкування та систематизації діяльності.

Зокрема, автор наголошувала, що у разі виникнення транскордонних катастроф, які, у світлі останніх подій у процесі децентралізації та деконцентрації влади, слід розуміти не як межу кордонів України з іншими державами, а як межу адміністративних кордонів об'єднаних територіальних громад, окремо розрізнені зусилля територіальних управлінь ДСНС України та місцевих органів влади будуть не в змозі протистояти стихії. При цьому, на думку згаданого автора, потрібне жорстке керування та координація зусиль усіх задіяних міністерств, служб, органів та відомств для її подолання [11].

На нашу думку, необхідність таких жорстких та цілеспрямованих дій потребує створення ефективної системи державного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні, яка має поєднувати у собі службу, яка одночасно вирішує питання щодо профілактики пожеж, їх гасіння та ліквідації їх наслідків, а також проводить розвідувальні та контррозвідувальні заходи, спрямовані, перш за все, саме на попередження та недопущення таких актів [10, с.31]. Особливої актуалізації, дане питання набуває за переходу реформи місцевого самоврядування України на новий етап, коли проходить процес активного формування місцевих органів безпеки – поліцейних та пожежно-рятувальних інституцій, діяльність яких, подібно до діяльності муніципалітетів Японії, спрямовується, координуються та контролюється, виконавчими органами місцевого самоуправління.

Основні питання, що входять до компетенції муніципалітетів Японії: 1) створення, управління та контроль за діяльністю пожежних служб; 2) надання послуг із протипожежного захисту, пожежної, аварійно-рятувальної та швидкої допомоги, а також реагування на землетруси, шторми і пошкодження спричиненні паводками; 3) формування міських планів з попередження стихійних лих та здійснення комплексних контрзаходів на випадок надзвичайних ситуацій; 4) формування муніципальних планів цивільного захисту та здійснення заходів щодо їх виконання. Виняток при цьому становлять муніципалітети 23 районів столиці Японії – м. Токіо. Пожежні служби цих муніципалітетів керуються безпосередньо префектурою

Токіо, при цьому проходить делегування повноважень, щодо впровадження системи протипожежного захисту до префектури Токіо (за деякими винятками, такими як місто Інагі та острівна територія). У державному управлінні України, теж відомий такий правовий прецедент, як надання особливого конституційно-правового статусу місту-герою Київ, що надано йому Законом України від 15.01.1999 року № 401-XIV «Про столицю України – місто-герой Київ» [11], згідно до Розділу II якого, статті 10¹ «Київська міська державна адміністрація», – Київська міська державна адміністрація, паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві [11].

Слід особливо зазначити, що, пожежна служба та медичні установи Японії працюють разом для здійснення екстреного реагування по всій країні, полегшуючи муніципальній владі визначати кількість необхідних аварійно-рятувальних автомобілів, що необхідні для реагування на надзвичайні ситуацій, та надання порад, щодо заходів, по їх експлуатації та використанню за призначенням.

Система запобігання та попередження пожеж у Японії відповідно до Закону про пожежну службу [12], остання 63-я зміна у якому відбулася 13.06.2014 року, вимагає застосування ряду запобіжних заходів для запобігання пожежам внаслідок виникнення пожежної небезпеки при будівництві та експлуатації будівель та споруд. До них відносяться призначення керівників служб пожежної безпеки у цих будівлях та створення модельних планів будівель, що характеризують їх пожежну безпеку із застосуванням програмного забезпечення, а також встановлення локальних стандартів, пов'язаних з пожежною безпекою та іншим обладнанням, з тим щоб забезпечити безперебійне проведення превентивних заходів з попередження, евакуації та протипожежного захисту будівель та споруд.

У висотних будівлях та будівлях, що перевищують певний розмір, вимагається призначити начальника відділу попередження катастроф, крім начальників відділу пожежної безпеки, з метою завчасної підготовки до можливих катастроф, таких наприклад, як великомасштабний землетрус, а також вимагається створення власної пожежної команди, яка повинна складатися з персоналу що працює у цій конкретній будівлі [7].

На рис. 2 наведено графік виникнення пожеж на підприємствах Японії у період 1992-2007 років. На представленому графіку чітко видно, що загальна кількість цих пожеж, за період що розглядається, перебуває у відносній сталості, за винятком «статистичних викидів» у 2000 та 2006 роках, що вказує на доволі високу ефективність тих методів та принципів що застосовуються у сфері пожежної безпеки.

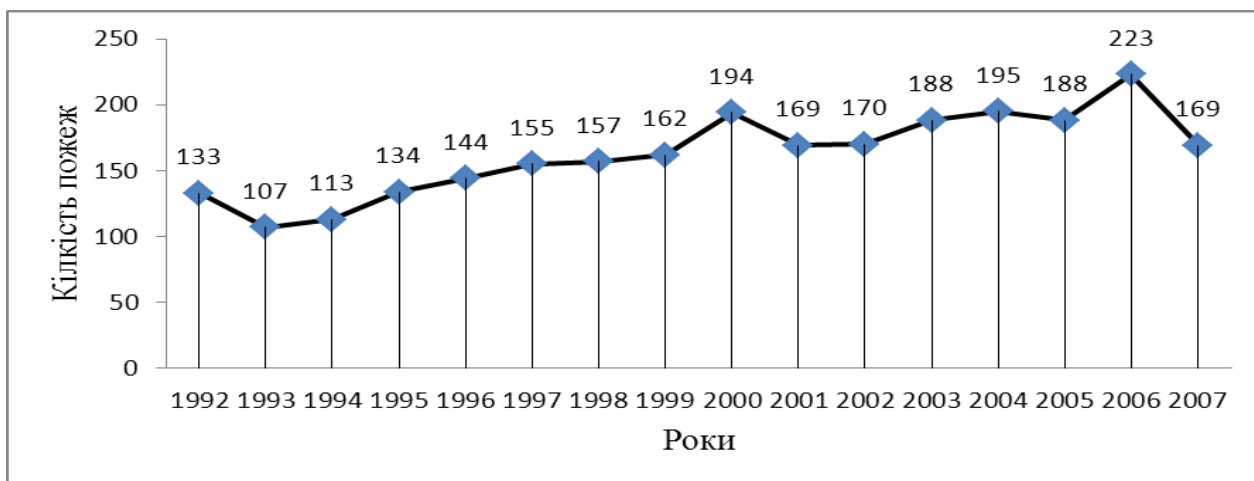


Рис. 2. Графік виникнення пожеж на підприємствах Японії за період 1992-2007 років.

Джерело: дослідження автора [10, с.247].

Згідно до ст. 3 Закону про пожежну службу [12] начальник пожежного департаменту (або мер муніципалітету, де немає пожежних департаментів), начальник пожежної станції або інший персонал протипожежної служби може видати розпорядження на усунення порушень вимог протипожежних норм і правил особам, керуючим, виконавчим менеджерам або власникам тих об'єктів, які вважаються небезпечними з точки зору запобігання пожежі або об'єктів, на яких встановлено, що швидше за все, на ньому буде мати місце перешкоджання у діяльності протипожежних служб при безпосередньому гасіння пожеж, евакуації людей при пожежах та інших заходів протипожежної безпеки. При цьому неодмінно вживаються необхідні превентивно-попереджувальні заходи, а саме: 1) заборона, призупинення або обмеження поводження з вогнем, паління, користування джерелами відкритого вогню; 2) заборона використання обладнання або приладів, що використовують вогонь та які обмежені іншими предметами; обладнання або пристроїв, які обмежені іншими об'єктами та використання яких може спричинити пожежу або подібні інциденти або буде перешкоджати гасінню пожеж; 3) проведення належного поводження із вугіллям, гарячим попелом або іскрами від нього; 4) вилучення небезпечних або інших горючих матеріалів, які залишаються без нагляду або зберігаються без належного догляду; 5) вилучення об'єктів (крім об'єктів попереднього пункту), які залишається без нагляду або зберігається без належного догляду.

При цьому даним Законом встановлено, що, якщо начальник пожежної департаменту або начальник пожежної станції не може надати розпорядження про вжиття необхідних заходів відповідно до положень попереднього пункту власнику об'єкта або керуючому цим майном, яке, як вважається, може спричинити пожежу або буде перешкоджати її гасінню, евакуації та здійсненню інших заходів протипожежного захисту, оскільки він не може встановити таку особу, то тоді він може дозволити працівникам

служби протипожежного захисту (пожежним волонтерам у муніципалітетах, де немає штабів протипожежного захисту) зацікавленим у реалізації таких заходів, вчинити певні дії щодо припинення порушень вимог протипожежних норм і правил, а також усунути виявлені перешкоди.

Об'єкти, які створюють загрозу у протипожежному захисту, можуть буди демонтовані та вилучені працівниками, яким це було доручено, а начальник департаменту або пожежної станції повинен зберігати зазначені об'єкти. У випадках, коли наказ про виконання необхідних заходів виданий начальником пожежного департаменту або начальником пожежної станції, не виконується власником або керуючим об'єкта, із причини того, що вони, не в змозі здійснити зазначені заходи, або недостатньо реалізують зазначені заходи або не можуть завершити виконання зазначених заходів протягом встановленого для завершення терміну, то тоді начальник пожежного департаменту або пожежної станції може дозволити пожежній службі або третій стороні здійснити ці визначені заходи.

У разі коли це необхідно для запобігання пожежі, начальник пожежного департаменту або начальник пожежної станції може запросити у зацікавленої особи надати інформацію або здійснити запит, щоб зробити доповідь щодо стану пожежної безпеки. Також він дозволяє персоналу служби пожежної охорони входити до будь-якого робочого місця заводу, фабрики, іншого підприємства, місця з відкритим доступом, або до будь-яких інших місць, та перевіряти установки, машини і механізми, обладнання та стан організації протипожежного захисту майна, щодо виконання правил і норм пожежної безпеки, або на прохання зацікавленої у такому заході особи. Однак, існує обмеження щодо того, що, працівники служби пожежної охорони не можуть увійти в приватне житло без згоди його власника, окрім випадків, коли є особливо нагальна потреба зробити це через існування великого ризику виникнення пожежі [12, ст. 4].

Очевидність ефективності здійснення таких заходів ілюструє рис. 3, що наведено нижче, на якому обидва графіки (кількість пожеж та кількість загиблих на них) ілюструють стійку тенденцію до зниження протягом 2006-2016 років та наближаються до вигляду лінійної регресії. Презентовані на рис. 3 графіки були складено та розраховано автором особисто за статистичними даними наведеними у «Overview of the 2017. White Paper on Fire Service» [13, с.7]. Зліва по вертикальній осі відкладено кількість пожеж (одиниць), справа по вертикальній осі відкладено кількість загиблих на пожежах (осіб).

За допомогою застосування методу найменших квадратів, було отримано апроксимуючу лінійну залежність для кожного графіку, які наведено на самих графіках, із розрахованим для них коефіцієнтом детермінації R^2 . Треба зауважити, що коефіцієнтом детермінації R^2 , презентує показник сумарної величини розкиду рівня регресії, що пояснюється нами (формули 1 і 2). Він говорить нам, яка доля розкиду

навколо середнього значення асоціюється лише з відмінностями аргументу (у нашому випадку, відмінності аргументу функції – це відмінності у роках, по яких розглядається набір даних, зокрема, від 2006 по 2016 роки). Також, коефіцієнт детермінації R^2 , пояснює нам, яку долю дисперсії однієї змінної, можна зв'язати із другою змінною.

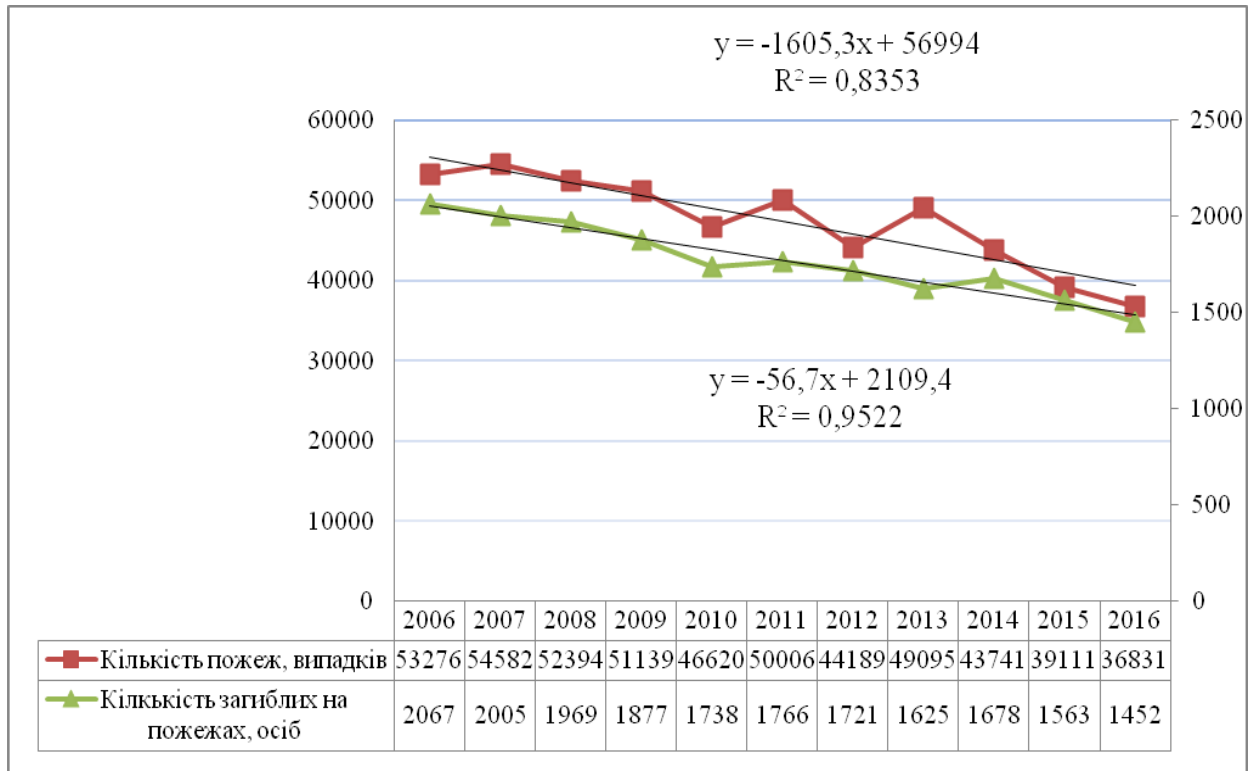


Рис. 3. Графік кількості пожеж та кількості загиблих на них у Японії в період 2006-2016 років, із нанесеними лініями апроксимуючих лінійних залежностей, регресійними рівняннями та коефіцієнтами детермінації R^2 .

Джерело: дослідження автора [10, с.247].

Так, із коефіцієнтом детермінації $R^2=0,8353$ апроксимуюча залежність щодо загальної кількості пожеж у Японії у період 2006-2016 років має вигляд:

$$y = -1605,3x + 56994 \quad (1)$$

Регресійне рівняння для кількості загиблих на пожежах у той самий період у Японії із коефіцієнтом детермінації $R^2 = 0,9522$ має вигляд:

$$y = -56,7x + 2109,4 \quad (2)$$

Коефіцієнт кореляції між цим двома регресійними рівняннями дорівнює $r=0,9055$, а коефіцієнт детермінації $R^2 = 0,8199$.

Лінійний вигляд апроксимуючої залежності, у свою чергу, вказує майже на відсутність значних коливань у кількості пожеж, що позитивно характеризує саму систему державного управління процесами щодо запобігання пожеж, як стали, добре організовану, яка надійно виконує свої

функції, та з відносно певною сталістю призводить до щорічного зменшення кількості пожеж у Японії.

Середній коефіцієнт темпу зниження кількості пожеж дорівнює 0,964, середній коефіцієнт темпу зниженні кількості загиблих на пожежах дорівнює 0,965. Загальна кількість пожеж за 10 років знизилася на 69,1%, кількість загиблих на пожежах зменшилася на 70,2%. У той же період було зафіксовано 3 586 випадків пожеж, що виникли внаслідок підпалів, які є причиною «номер один» виникнення пожеж за останні 20 років. Кількість пожеж у житлових будинках, за винятком випадків пожеж, що спричинені підпалами, дорівнювалася у 2016 році 10253 випадкам і знизилася у порівнянні із 2006 роком на 63,1%, у той же час кількість загиблих на цих пожежах, за винятком випадків самогубства, підпалів, тощо, дорівнювала 885 особам, що на 74,56 % менше ніж у 2006 році (1185 особи). Відсоток обладнання житлових будинків системами автоматичної пожежної сигналізації сягнув у 2016 році позначки у 81,7 % від загальної кількості таких будинків.

Таким чином, зважаючи на високі показники отриманих коефіцієнтів детермінації для регресійних рівнянь апроксимуючих залежностей, значення менше «одиниці» середніх коефіцієнтів темпу зниження кількості пожеж та кількості загиблих на них, можна стверджувати про те, що, має місце стала тенденція до зниження загальної кількості пожеж і кількості загиблих на них у Японії у період 2006-2016 роках, що вказує, у свою чергу, на правильність і високу ефективність методів і принципів державного управління що застосовуються у сфері пожежної безпеки Японії, щодо запобігання виникнення пожеж.

Сталість темпу зниження пожеж наочно показує графік їх виникнення, який побудований у напівлогарифмічній шкалі на рис. 4.



Рис. 4. Графік кількості випадків пожеж та кількості загиблих на них у Японії в період 2006-2016 років у напівлогарифмічній системі координат.

Джерело: дослідження автора [10, с.248].

Звертаючись до історичного досвіду здійснення державного управління у сфері пожежної безпеки Японії, слід згадати статтю «Fire Prevention and Control», яку було опубліковано 1969 року у поважному енциклопедичному виданні світового рівня «Encyclopedia Britannica», та яка містила статистичні

дані щодо кількості пожеж, кількості загиблих на пожежах, суми матеріальних збитків від пожеж для деяких країн світу, у тому числі, для Японії, та які наведено нижче у таблиці 1.

Таблиця 1

Пожежна статистика для деяких країн світу
(станом на 1969 рік).

Країна світу	Населення, осіб	Кількість загиблих на пожежах, осіб	Кількість пожеж, од.	Матеріальні збитки від пожеж, дол. США
Австралія	12 372 000	196	86 000	102 273 000
Австрія	7 371 000	88	9 329	22 279 000
Канада	21 089 000	624	64 667	180 511 000
Франція	49 795 000	219	62 606	190 036 00
Японія	101 321 000	1 334	56 304	189 221 000
Велика Британія	55 334 000	9 879	253 225	288 960 000
США	204 180 000	12 200	2 425 350	2 447 600 000
ФРН	58 777 000	н/д	366 000	289 170 000

Джерело: наводиться за The New Encyclopedia Britannica in 30 Volume [14]. Адаптовано автором із деякими незначними змінами [10, с. 230]

Аналіз даних у □ез п. 1, свідчить про те, що безперечним лідером за абсолютною кількістю пожеж у 1969 році були США, з показником майже у 2,5 мільйона випадків пожеж, що в перерахунку на тисячу населення США становить $11,878 \text{ пожеж/осіб} \cdot 10^3$. Кількість пожеж у СРСР у тому ж 1969 році (за офіційними даними) становила близько 95 000 випадків [10, с.61], а кількість населення СРСР дорівнювала 241 млн 720 тис осіб [16]. Таким чином, кількість пожеж на одну тисячу населення у СРСР становила лише $0,393 \text{ од./осіб} \cdot 10^3$, що було в 30,224 рази менше аналогічного показника у США, у 11,644 рази менший, ніж у Великій Британії та у 1,415 рази була менше показника Японії, який складав $0,556 \text{ од./осіб} \cdot 10^3$.

Щодо статистичних даних окремо для Української РСР за 1969 рік, то на теперішній час втрачено інформаційну базу щодо кількості пожеж та збитків від них на території УРСР за період до 1992 року. Дане твердження випливає із офіційної відповіді на запит про надання публічної інформації від ДСНС України – «відповідно до Положення про Державний архівний фонд

СРСР, затвердженого постановою Ради Міністрів СРСР від 4 квітня 1980 р. №274, строк зберігання документів у відомчих архівах становив 15 років. Крім того, після проголошення незалежності України, у 1992 році, була відмінена дія нормативної бази МВС СРСР, внаслідок чого було вилучено та знищено накази МВС СРСР, включаючи й примірники, що зберігалися в архіві МВС України та його підрозділах в областях. У 1992 році наказом МВС України № 350 затверджено Інструкцію з організації архівної роботи в органах внутрішніх справ, якою затверджено Перелік видів документів зі строками зберігання [16]».

«На підставі цього, отримання релевантної інформації про кількість пожеж та збитки від них до 1992 р., а відтак і проведення більш-менш достовірного розрахунку ризиків виникнення пожеж, згідно із методологічним підходом РОП, який, у свою чергу, взято за основний вектор напрямку розвитку Стратегією реформування ДСНС України [17] неможливо здійснити коректно .

Враховуючи вищезазначене, можна констатувати, що на тепер існує проблемна ситуація, яка полягає у незбалансованості між сучасною потребою первинного збору даних по пожежах, формування повідомлень про них, передачу цих даних по каналах зв'язку, обліку, контролю та аналізу, для подальшого прогнозування, планування, оперативного керування, організації та координації діяльності державних органів з питань забезпечення пожежної безпеки та існуючої практики і нормативно-правового забезпеченням у здійсненні названих процедур» [10, с.119-120].

У табл. 2 наведено розрахунок щодо кількості пожеж на одну тисячу населення, середнього збитку від однієї пожежі та середньої кількості загиблих на одній пожежі для 1969 р.

Таблиця 2

Середньостатистичні показники кількості пожеж, загибелі людей на них, шкоди заподіяною однією пожежею для деяких країн світу (станом на 1969 рік).

Країна світу	Кількість пожеж на 1 000 населення, од / осіб $\cdot 10^3$	Кількість загиблих на пожежах на 1 000 населення країни, люд / осіб $\cdot 10^3$	Середня кількість загиблих на одній пожежі осіб	Середній матеріальний збиток від однієї пожежі, дол. США
Австралія	6,951	0,0158	0,0022	1 189
Австрія	1,266	0,0119	0,0094	2 388
Канада	3,066	0,0295	0,0096	2 791

Франція	1,257	0,0043	0,0034	3 035
Японія	0,556	0,0131	0,0236	3 361
Велика Британія	4,576	0,1785	0,039	1 141
США	11,878	0,0597	0,005	1 009
ФРН	6,227	н/д	н/д	790

Джерело: дослідження автора [10., с. 231]

Але ж, треба засвідчити той факт, що, попри всі зусилля діяльності такої ефективної системи запобігання пожежам у Японії, у цій країні все ж таки стаються випадку великомасштабних пожеж. Так, наприклад, 16.02.2017 року спалахнула пожежа у великому складі у м. Мійосі, префектура Сайтама на площі близька 45 000 м². Її гасіння тривало близько 12 діб із її початку, поки вона повністю не була ліквідована. Пожежа була виявлена близько 9:00 год. в той самий день, спроба погасити вогонь відразу привела до бажаних результатів, в той самий час вихід із ладу пожежних заслінок і порушення в їх роботі призвело до швидкого поширенню вогню по будівлі. Всі хто знаходився у будівлі були евакуйовані, але все ж таки 2 особи отримали поранення приймаючи участь у початковій стадії гасіння пожежі.

Близько 10:20 год. 22.12.2016 р. у м. Ітоігава, префектура Ніігата, після відмови газового обладнання у одному із ресторанів, в районі міста із щільною концентрацією дерев'яних будівель виникла великомасштабна пожежа, яка стала найбільшою за останні 40 років після пожежі 1976 року у м. Саката. Торгова вулиця стала схожа на спалений пустир. Пожежа чатувала на площі 30 213,45 м².

Відразу після кожної із описаних пожеж комітет FDMA надало рекомендації, деякі із яких стали обов'язковими, щодо попередження у подальшому можливості виникнення таких пожеж, а також щодо поліпшення стану протипожежного захисту міст, такі як збільшення кількості пожежних гідрантів, можливість отримання до них вільного доступу для працівників пожежної служби, обов'язкове встановлення активних засобів пожежогасіння у ресторанах та інших подібних закладах, обов'язкове відпрацювання планів евакуації та проведення практичних тренування пожежних об'єктових пожежних команд (пожежний корпус волонтерів) [13].

Таким чином, у діяльності FDMA реалізуються усі стадії функціональної моделі циклу управління, а саме: 1) збирання даних; 2) формування повідомлення; 3) передача повідомлення; 4) облік; 5) контроль; 6) аналіз; 7) прогнозування і планування; 8) оперативне управління; 9) доведення рішення до виконавців. Основними в цьому циклі, на нашу думку, є стадії із 4-ї по 8-му (облік, контроль, аналіз, прогнозування і планування, оперативне управління), на вивчення яких саме і необхідно зосередити увагу щодо удосконалення державного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні.

Слід зазначити, що, система державного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки в Японії, побудована на вжитті активних заходів, які стимулюють до виконання вимог правил і норм пожежної безпеки керовані нею об'єкти управління, а не на пасивному очікуванні реалізації пожежі або надзвичайної ситуації, який пропонує ризик-орієнтований підхід і страхуванням пожежних ризиків.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Японський досвід забезпечення пожежної безпеки та ліквідації пожеж та інших надзвичайних ситуацій є безсумнівно дуже цікавим для України. В ньому поєднана організаційна простота (трирівнева ієрархічна структура) разом із всеохоплюючою функціональною забезпеченістю управління сферою пожежної безпеки Японії. Наведені статистичні дані щодо кількості пожеж у цій країні, збитків від них, загибелі людей на пожежах, проведений статистичний аналіз, використання case-study методу дослідження, вказують на високу ефективність і результативність методів і принципів державного управління, які застосовуються у СЗПБ Японії, щодо запобігання виникнення пожеж.

Державне управління у сфері забезпечення пожежної безпеки Японії, регулюються виключно спеціальними законами, у яких чітко регламентовані суб'єкти, об'єкти державного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки, їх права і обов'язки, на законодавчому рівні затверджується категоріальний апарат, котрим керуються у даній сфері, визначаються гіпотези, диспозиція та санкція щодо порушення вимог правил і норм пожежної безпеки, визначаються розміри штрафних санкцій, рівень фінансування на майбутні фінансові роки або навіть періоди. [10, с. 80]. Вона також характеризується: внутрішньою несуперечливістю нормативно-правового регулювання; чіткою ієрархією органів державного управління, їх організаційно-функціональною злагодженістю внаслідок вчасних розумно і вдало проведених адміністративних регуляторних реформ у цій сфері; засадничою зосередженістю на реалізації превентивних заходів, які стимулюють суб'єкти до виконання вимог, правил і норм пожежної безпеки [10., с. 227].

У діяльності державного управління Японії у сфері, що розглядалася, основа забезпечення пожежної безпеки, а також здійснення заходів щодо

попередження пожеж зосереджена на *третьому рівні* управління – муніципальному, тобто органах місцевого самоврядування. Така модель державного управління, як об'єктивно біло показано на графіках, які віддзеркалюють кількість пожеж і загиблих на них в Японії, повністю виправдує сподівання щодо очікуваного підвищення рівня безпеки у державі та суспільстві [10, с. 143].

В період фази активного реформування органів місцевого самоврядування в Україні, надання їм все більших можливостей та повноважень, щодо забезпечення власної безпеки, слід зосередити фокус уваги саме на використанні досвіду державного управління Японії, який перед усім має за свою основну мету забезпечення особистої безпеки людини, добробуту суспільства, забезпечення національної безпеки і стійкості держави, саме на муніципальному рівні, тобто – органах місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування України, повинні взяти за щоденну практику позитивний досвід державного управління у сфері пожежної безпеки, активно впроваджувати ті здобутки із практичної діяльності державного управління Японії, з метою швидкого зростання рівня безпеки адміністративних одиниць, на яких вони створені.

Але ж, слід пам'ятати, що ентропія розрізнених відкритих систем, якими являються кожен окремо взятий орган місцевого самоврядування, має тенденцію до свого збільшення, або іншими словами, до збільшення хаосу і зростання рівня неупорядкованості та стохастичної невизначеності. Задля запобігання такому явищу, необхідно постійно вносити керуючий вплив з системи вищого рівня управління, якою на нашу думку повинна бути Міністерство внутрішніх справ. При цьому, державна політика, щодо розбудови системи МВС України, повинна спрямовуватися за загальновідомим принципом «бритви Оккама», який стверджує, що не можна створювати сутності до нескінченності, та водночас передбачає відсікання зайвих сутностей.

Такими зайвими сутностями на наш погляд, на теперішній час, є існування Державної служби України з надзвичайних ситуацій, як окремого ЦОВВ у складі МВС України. Вважаємо, що, необхідно ліквідувати названий центральний орган виконавчої влади, як окрему інституцію, а всі функції, які наразі виконуються ДСНС України, передати безпосередньо до МВС України, із створенням замість ліквідованого ЦОВВ, Головного управління пожежної і техногенної безпеки МВС України, що не призведе до втрати функціональності працездатності системи запобігання та подолання пожежам та іншим надзвичайним ситуаціям.

Наведене вище державно-управлінське рішення, дасть змогу заощадити для Державного Бюджету України щорічно значну суму коштів, вивільнити велику кількість підготовлених фахівців, які з великим успіхом і несамовитим завзяттям можуть застосувати отримані раніше на державній

службі навички і вміння, у роботі із запобігання і ліквідації пожеж та інших надзвичайних ситуацій природно-техногенного походження в органах місцевого самоврядування, у виконавчих органах об'єднаних територіальних громад, тощо. Водночас із цим, буде задіяно механізм самоочищення $\square$ безпекових інституцій від тих кадрів, які розглядають службу у ДСНС, насамперед, як спосіб особистого маргінального збагачення та заробляння якихось особливих преференцій суто для себе, при цьому служіння справі забезпечення пожежної безпеки, збільшення національного добробуту, захист Вітчизни, вважають побічною справою, яка заважає виборювати для себе особисті блага.

Направлення на роботу до органів місцевого самоврядування, кваліфікованих спеціалістів із ліквідованої Державної служби України з надзвичайних ситуацій повинно перш за все торкнутися офіцерів вищого та середнього командного складу нинішньої ДСНС України, які на нашу думку є самим досвідченим і підготовленим до виконання складних завдань в умовах невизначеності, можуть самостійно організовувати заходи із визначення структури і чисельності особового складу та необхідної кількості пожежно-рятувальної техніки та аварійно-рятувального обладнання. Визначати необхідну кількість пожежних частин та окремих пожежних постів, як це роблять відповідні начальники протипожежних служб у муніципалітетах Японії.

Література:

1. Кошкін А. О. Інформаційно-аналітичне забезпечення системи державного управління в умовах екстремальних ситуацій (інцидентів) / А.О. Кошкін, О.О. Труш // Теорія та практика державного управління. 2014. – Вип. 3. – С. 257-263.
2. Кринична І.П. Державне управління системою ядерної безпеки в умовах гармонізації євроінтеграційних процесів / І.П. Кринична // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 1. С. 52-57.
3. Гамалюк Б. М. Оптимізація державно-управлінської діяльності із забезпечення екологічних прав людини в Україні: монографія / Б. М. Гамалюк. – Львів: ЛьвДУВС, 2015. – 184 с
4. Вікіпедія. Тихоокеанське вогняне коло [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Тихоокеанське_вогняне_коло (дата звернення: 04.07.2019)
5. Fire and Disaster Management Organization Act, 1948. URL: http://www.kaigai-shobo.jp/pdf/Fire_Organization_Act.pdf (дата звернення: 25.02.19).
6. National Government Organization Act (Act No. 120 of 10 July 1948) URL:<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/ngo.pdf> (дата звернення: : 25.02.19).
7. Fire and Disaster Management Agency of the Ministry of Internal Affairs and Communications. URL:<http://www.fdma.go.jp/en/> (дата звернення : 25.02.19).
8. Fire Defense Organization Law. Published by International Fire Service Information Center, March 2016.
9. Fire Service in Japan. Published by International Fire Service Information Center, 2015, March.

10. Говорун Сергій Васильович. Державне управління у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні: аспекти інституційного розвитку : дис. ... к. держ. упр. : 25.00.01 / Говорун Сергій Васильович. – Львів, 2019. – 279 с.
11. Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» від 15.01.1999 року № 401-XIV / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 11, ст. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата звернення: 04.07.19).
12. Fire Service Act (Act No. 186, July 24, 1948). Published By International Fire Service Information Center, March 2016.
13. Overview of the 2017. White Paper on Fire Service». Published By International Fire Service Information Center, May 2018. – 12 с.
14. The New Encyclopedia Britannica in 30 Volume. Macropedia, Volume 7. 15th Edition. Encyclopaedia Britannica, Inc. Willian Bentan Publisher, 1943-1973. 1972, v.7. 1133 p.
15. Итоги Всесоюзной переписи населения 1970 года : В 7 т. – ЦСУ СССР. – М., 1972-1974.
16. Лист-відповідь ДСНС України «Про розгляд інформаційного запита» від 04.06.2018 р. № 02-8301/263.
17. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 61-р від 25.01.2017 року. «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій». Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170061.html (дата звернення: 02.07.19).

References:

1. Koshkin A. O. (2014). Informatiino-analitychne zabezpechennia systemy derzhavnoho upravlinnia v umovakh ekstremalnykh sytuatsii (intsydentiv) [Information and analytical support of the system of state management in conditions of extreme situations (incidents)]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and practice of public administration*, 3, 257-263 [in Ukrainian]
2. Krynychna I.P. (2013). Derzhavne upravlinnia systemoiu yadernoi bezpeky v umovakh harmonizatsii yevrointehratsiinykh protsesiv [Public administration of the nuclear safety system in the conditions of harmonization of European integration processes]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of public administration*, 1, 52-57 [in Ukrainian]
3. Gamaluk B.M. Optimization of state-management activity for ecological human rights in Ukraine: monograph [Optimization of state-management activity for ecological human rights in Ukraine]. Lviv: LvDUVS [in Ukrainian]
4. Vikipediia. Tykhookeanske vohniane kolo [Wikipedia. Pacific fire ring]. (n.d). uk.wikipedia.org/wiki/Тихоокеанське_вогниане_коло Retrieved from http://uk.wikipedia.org/wiki/Тихоокеанське_вогниане_коло [in Ukrainian]
5. Fire and Disaster Management Organization Act, 1948. www.kaigai-shobo.jp/pdf/Fire_Organization_Act.pdf Retrieved from http://www.kaigai-shobo.jp/pdf/Fire_Organization_Act.pdf [in English]
6. National Government Organization Act (Act No. 120 of 10 July 1948). www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/ngo.pdf Retrieved from <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/ngo.pdf> [in English]
7. Fire and Disaster Management Agency of the Ministry of Internal Affairs and Communications. www.fdma.go.jp/en Retrieved from <http://www.fdma.go.jp/en> [in English]
8. Fire Defense Organization Law. Published by International Fire Service Information Center, March 2016 [in English]
9. Fire Service in Japan. (2015). Published by International Fire Service Information Center, 2015, March [in English].
10. Govorun, S. V. (2019). Derzhavne upravlinnia u sferi zabezpechennia pozhezhnoi bezpeky v Ukraini: aspekty instytutitsiinoho rozvytku [Public administration in the field of fire

safety in Ukraine: aspects of institutional development]. *Candidate's thesis*. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian]

11. Zakon Ukrainy «Pro stolytsiu Ukrainy - misto-heroi Kyiv» vid 15.01.1999 roku № 401-XIV [Law of Ukraine "On the Capital of Ukraine - Hero City Kyiv" dated January 15, 1999, No. 401-XIV]. (1999, January 15). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR) – Bulletin of the Verkhovna Rada (VVR)*, 11. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> [in Ukrainian].

12. Fire Service Act (Act No. 186, July 24, 1948). *Published By International Fire Service Information Center, March 2016* [in English].

13. Overview of the 2017. White Paper on Fire Service». *Published By International Fire Service Information Center, May 2018*. [in English].

14. The New Encyclopedia Britannica in 30 Volume. Macropedia, Volume 7. 15th Edition. Encyclopaedia Britannica, Inc. *Willian Bentan Publisher*, 1943-1973. 1972, v.7. 1133 p. [in English].

15. Ytohy Vsesoiuznoi perepysy naselenyia 1970 hoda. (1872-1974). [*Results of the All-Union Population Census of 1970*] (Vols. 1-7). Moscow: TsSU SSSR [in Russian]

16. Lyst-vidpovid DSNS Ukrainy «Pro rozghliad informatsiinoho zapyta» vid 04.06.2018 r. № 02-8301/263. [*Letter-reply of the DSNU of Ukraine "On consideration of information request" dated June 4, 2018, No. 02-8301 / 263.*] [in Ukrainian].

17. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 61-r vid 25.01.2017 roku. «Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia systemy Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii» [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 61-p dated January 25, 2017. "On Approval of the Strategy for Reforming the System of the State Service of Ukraine for Emergencies]. (2017, January 25). Retrieved from: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170061.html [in Ukrainian].