

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Романішина О.В.,

канд. техн. наук,

Хмельницький національний університет

Відповідно до Конституції України кожен громадянин має право на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха, застосування зброї та на вимогу гарантованого забезпечення реалізації цього права від органів виконавчої влади, керівників підприємств, організацій, установ незалежно від форм власності й підпорядкування. Держава гарантує це право створенням та розвитком єдиної загальнодержавної системи цивільного захисту, яка включає цивільний захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. Важливо зауважити, що стан будь-якого суспільства залежить від рівня державного управління, тому, на думку багатьох політиків, науковців і державних діячів, на перший план виходить проблема ефективності. Особливо актуальним це твердження є для України. Розв'язання цієї проблеми – запорука та необхідна передумова вирішення всіх інших проблем українського суспільства, яке переживає системну кризу управління. Основоположне значення має суттєве поглиблення фундаментальних теоретико-методологічних досліджень проблематики державного управління, створення розвиненої теоретичної бази, що реалізована у наукових теоріях, концепціях, проектах. У сучасних геополітичних умовах виживання серйозними проблемами для систем ЦЗ стають гібридні війни, тероризм, несилкові методи боротьби, масова міграція населення, застосування високоточної зброї, а також зброї на нових фізичних принципах (геофізичної, метеокліматичної, генетичної тощо). Але законодавчі, управлінські та структурні зміни в цих державних системах, як вірна реакція на виникнення та реалізацію сучасних загроз відбуваються недостатньо оперативно та влучно.

Державна система ЦЗ України, як і аналогічні системи багатьох зарубіжних країн, функціонально напружена в основному на проведення заходів з ліквідації наслідків НС техногенного та природного характеру. Нагальна потреба в підвищенні рівня захищеності населення, територій, культурних і матеріальних цінностей, навколишньо

го природного середовища та інших об'єктів від НС, а також науково-практичне обґрунтування шляхів удосконалення інституціональних засад розвитку єдина державна система цивільного захисту (ЄДС ЦЗ) потребують визначення чинників, причин та передумов, що негативно впливають на стабільність функціонування цієї державної системи. Важливим етапом на шляху поступового розвитку ЄДС ЦЗ також є проведення узагальнення та групування відповідних чинників, виявлення взаємозв'язків між ними, оскільки без цього не вбачається за можливе забезпечити ефективну реалізацію комплексу заходів щодо їхньої нейтралізації або мінімізації впливів.

Науковці та практики концентрують увагу переважно на функціях і завданнях державних систем ЦЗ, їхніх організаційних структурах, конкретних механізмах здійснення тих чи інших заходів ЦЗ на різних адміністративно територіальних рівнях. Водночас наслідки впливу глобалізаційних процесів на становлення та функціонування державних систем ЦЗ є недостатньо дослідженими. Загальним недоліком попередніх досліджень вітчизняних науковців із цього питання є фрагментарний характер отриманих авторами наукових результатів щодо різних проблем функціонування ЄДС ЦЗ: політичних, правових, інституційних, організаційних тощо, що не дозволяє скласти повну картину цієї проблеми.

З позицій організаційно-функціонального аналізу система державного управління ЦЗ – це неодмінна складова системи державного управління, оскільки національні інтереси, як і загрози їх реалізації, присутні у всіх сферах суспільної діяльності. Тому принциповою особливістю системи державного управління цивільним захистом є те, що вона немов би «занурена» у загальну систему державного управління. Основні завдання ЄДС ЦЗ в основному відповідають такому напрямку державної політики, як «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру». З ключовими завданнями ЦЗ завдання ЄДС ЦЗ перетинаються лише частково. Межі й контури сфери науки та практики державного управління – «цивільний захист» в Україні є доволі розмитими, що зумовлює інфантильний стан інституціональних засад розвитку ЄДС ЦЗ та безпосереднім чином впливає на рівень захищеності об'єктів ЦЗ від природних, техногенних та інших загроз.

Система державного управління у сфері цивільного захисту здійснює потужний вплив на спрямованість, зміст та ефективність адміністративно-політичного, соціально-економічного та інших видів державного управління внаслідок стратегічного значення державноуправлінських рішень для суспільства та держави, особливо в умовах, коли стоїть досить гостро питання щодо нейтралізації загроз життєво важливим інтересам. Це означає, що функції системи виходять, наприклад, за межі адміністративно-політичної чи соціально-економічної сфери державного управління [2].

Тобто, система державного управління цивільним захистом – це сукупність взаємообумовлених, взаємодіючих органів державного управління та вищих посадових осіб держави, яка в межах чинного законодавства та із залученням наявного у її розпорядженні потенціалу держави (матеріального, фінансового, інтелектуального та духовного) здійснює розробку й реалізацію владних, регуляційних, координаційних, контрольних та нормативних державно-управлінських впливів (рішень) на об'єкти

безпеки з метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз сталому розвитку вищезазначених об'єктів, передусім життєво важливим національним інтересам.

Згідно з чинним законодавством України, ЦЗ діє на таких базових принципах:

- гарантія державою громадянам конституційного права на захист життя, здоров'я та їхнього майна, а юридичним особам – права на безпечне функціонування;
- добровільне залучення людей до здійснення заходів у сфері ЦЗ, пов'язаних з ризиком для їхнього життя та здоров'я;
- комплексний підхід до вирішення завдань ЦЗ;
- створення системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій і мінімізації їхніх наслідків;
- територіальності та функціональності єдиної системи ЦЗ;
- мінімізації заподіяння шкоди довкіллю;
- інформування населення у сфері ЦЗ відповідно до законодавства [1].

Управління у сфері цивільного захисту тісно пов'язане із забезпеченням безпеки у НС, тому що надзвичайні ситуації як загроза безпечному стану є самостійними складовими багатьох небезпек. Надзвичайні ситуації можуть супроводжувати терористичні акти, вибухи, дорожньо-транспортні пригоди, аварії на транспорті, виробничі процеси, природні небезпеки, протиправну діяльність людини тощо. Забезпечення безпеки в надзвичайних ситуаціях пов'язане зі здійсненням широкого комплексу правових і спеціальних організаційно-технічних заходів щодо впорядкування суспільних відносин, зокрема, встановлення і підтримання правового режиму зони надзвичайного стану. Цей режим здійснюється у різних організаційно-правових формах і різними методами.

У важливих засад розвитку державних систем ЦЗ виділяють два взаємопов'язаних блоки елементів:

1. Інституційний блок (інфраструктурна складова):

- підсистеми (галузеві та територіальні);
- ланки підсистеми;
- органи державної влади;
- органи місцевого самоврядування;
- інші суб'єкти забезпечення ЦЗ: посадові особи, структурні підрозділи, допоміжні органи (координаційні, дорадчі тощо);
- сили ЦЗ (аварійно-рятувальні служби, формування тощо);
- юридичні особи (суб'єкти господарювання та неприбуткові організації).

2. Правовий блок (нормативно-правова складова):

- конституція (основний Закон держави);
- міжнародні договори України; конституційні закони;
- основні закони, що регламентують правовий режим державної системи ЦЗ;
- базисні (статусні) закони, що визначають правовий статус суб'єктів забезпечення ЦЗ;
- підзаконні нормативно-правові акти з питань діяльності суб'єктів забезпечення ЦЗ: акти органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування тощо [2].

Головна увага при здійсненні управління має бути сконцентрована на розробці комплексу заходів, які здатні зруйнувати механізм, що блокує можливість ефективних дій. З огляду на це, важливим є дослідження факторів та розробка способів і методів надійного управління. Основними принципами мають бути:

- проведення системного аналізу ситуації та прийняття рішень;
- попередня підготовка плану дій на випадок виникнення надзвичайної ситуації та його адаптація до місцевих умов;
- проведення оцінки ризиків, впровадження на цій основі заходів щодо мінімізації можливої шкоди
- постійна перевірка готовності та спроможності спеціально створених організаційно-технічних, аварійно-рятувальних інформаційних та інших систем терміново діяти в робочому режимі функціонування;
- своєчасне забезпечення вищих ланок управління ЦЗ достовірною інформацією про ситуацію та стан загроз, надання інформації населенню та ЗМІ;
- вчасне усвідомлення можливих помилок і негайне коригування дій по їх виправленню або усуненню;
- забезпечення ефективної взаємодії місцевих органів самоврядування, територіальних управлінь ЦЗ та ДСНС керівників підприємств.

Державне управління у сфері ЦЗ – це особливий вид державного управління, який охоплює виробничу, соціально-економічну, культурну, політичну та інші сфери суспільного життя. Державне управління необхідно розглядати як складну динамічну систему, функціонування якої характеризується багатьма напрямками. Завдання, функції, повноваження та відповідальність, які на нього покладаються, специфічні, оскільки головною метою управлінських впливів є передусім своєчасне прогнозування, виявлення, запобігання та усунення реальних і потенційних загроз. Ці завдання стосуються інтересів кожної людини, суспільної групи, суспільства та держави, тому є першочерговою управлінською проблемою, розв'язання якої покладається на відповідну систему. У кінцевому підсумку управлінський вплив спрямований на забезпечення умов, за яких може відбуватися сталий прогресивний розвиток суспільства та реалізація національних інтересів у всіх сферах життєдіяльності держави. Тому системі властиві ознаки та особливості як міжгалузевої, так і функціональної складових державного управління, що, безумовно, здійснює суттєвий вплив на функції, форми, методи та способи державного управління у цій сфері.

Управління у сфері цивільного захисту можна визначити як особливий вид діяльності державних і недержавних суб'єктів з упорядкування системи забезпечення безпеки, забезпечення її оптимального функціонування і стійкого розвитку з організації управління системою національної безпеки. Безпека держави залежить від ефективності управлінських рішень. Тому під час формування та функціонування системи державного управління у сфері ЦЗ можна вирізнити декілька структурних рівнів. Принциповим є також те, що, як і будь-яка соціальна система, система державного управління у сфері ЦЗ має складну структуру. Але за будь-якої її конфігурації завжди має бути вищий стратегічний (інституціональний) рівень.

На цьому рівні приймаються найважливіші політичні рішення, які знаходять своє відображення у відповідних законах, концепціях, стратегіях тощо.

Основними складовими державного управління системою ЦЗ є проведення державних експертиз, стандартизація, сертифікація, державний нагляд і контроль за дотриманням вимогам у сфері ЦЗ, відповідальність за їх порушення, економічні санкції. З метою забезпечення здійснення заходів в єдиній державній системі цивільного захисту щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій проводяться постійний моніторинг і прогнозування таких ситуацій [3]. Для проведення моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій створюється та функціонує система моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Моніторинг має здійснюватися з використанням багатьох методів і засобів за принципом максимального залучення чинних організаційних структур суб'єктів моніторингу техногенно-екологічної безпеки та НС. Прикладом може бути моніторинг сейсмічних спостережень і прогноз землетрусів у країні здійснюються системою сейсмологічних спостережень і прогнозу землетрусів, до якої належать Державне космічне агентство України, Міноборони і Держбуду. Прогноз початкових подій, що провокують НС гідрометеорологічного характеру, здійснюється установами гідрометслужби.

Для України поки що залишається проблемою упорядкування, узгодження і об'єднання структур і функцій суб'єктів такого загальнодержавного моніторингу в єдину систему, розроблення єдиної системи збору, накопичення і передачі моніторингової інформації. Створення дієвого механізму державного управління системою цивільного захисту дасть можливість ефективно підвищити суть та принципи моніторингу та забезпечити важливий результат моніторингу НС - зменшення часу на підготовку до негайного виявлення, реагування та ліквідацію наслідків НС.

Список використаних джерел:

1. Андрієнко М. В., Борисов А. В., Черкасов О. О. Реалізація державної політики у сфері цивільного захисту: реорганізація центрального органу виконавчої влади України. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 1. DOI: 10.32702/2307-2156-2019.1.3
2. Гаман П. І. Роль державного управління у системі забезпечення цивільного захисту в Україні. Державне управління. 2018. № 1. С. 25-33
3. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовт. 2012 р. № 5403-VI. Офіц. вісн. України. 2012. № 89.