

*Андреев С.О.,  
докторант кафедри національної безпеки НАДУ*

## **Інституціоналізація центрального органу виконавчої влади України, відповідального за реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту**

У статті розглянуто процес інституціоналізації центрального органу виконавчої влади України, відповідального за реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, виявлено певні проблеми та закономірності в цьому процесі для з'ясування тенденцій і перспектив розвитку організаційно-правових засад діяльності зазначеного органу державної влади.

*Ключові слова:* державне управління, цивільний захист, цивільна оборона, надзвичайна ситуація, Міністерство надзвичайних ситуацій України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, центральні органи виконавчої влади.

### **Андреев С.А. Институционализация центрального органа исполнительной власти Украины, ответственного за реализацию государственной политики в сфере гражданской защиты**

В статье рассмотрен процесс институционализации центрального органа исполнительной власти Украины, ответственного за реализацию государственной политики в сфере гражданской защиты, выявлены определенные проблемы и закономерности в этом процессе с целью выяснения тенденций и перспектив развития организационно-правовых основ деятельности указанного органа государственной власти.

*Ключевые слова:* государственное управление, гражданская защита, гражданская оборона, чрезвычайная ситуация, Министерство чрезвычайных ситуаций Украины, Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям, центральные органы исполнительной власти.

### **Andreyev S.O. The institutionalization of the central executive body of Ukraine, that is responsible for the realization of the national policy in civil defense sphere**

The article describes the process of origin and formation of the institutionalization of the central executive body of Ukraine, that is responsible for the realization of the national policy in civil defense sphere; specific problems and regularities of this process are revealed for further clarification of tendencies and prospects of the organizational and legal principles development of the mentioned body of state power.

*Key words:* public service, civil defense, civil protection, emergency situation, The Ministry of Emergency Situations of Ukraine, The State Agency of Emergency Situations of Ukraine, central executive bodies.

*Постановка проблеми.* Існуючі нині в нашій країні проблеми щодо функціонування єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДС ЦЗ) України, про які вже давно та відкрито говориться як у науково-експертному середовищі, так і констатується керівними посадовими особами держави на офіційному рівні, не в останню чергу зумовлені недоліками організаційно-правових засад діяльності центрального органу виконавчої влади (далі – ЦОВВ) України, відповідального за реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту (далі – ЦОВВ України з питань ЦЗ).

Таким органом зараз виступає нещодавно створена Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України) – правонаступник Міністерства України з надзвичайних ситуацій (далі – МНС України).

Ця державна структура (разом із підпорядкованими їй органами управління) у процесі її створення в існуючому правовому статусі та з відповідним найменуванням зазнала низку серйозних структурних перетворень.

Необхідність удосконалення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту (далі – ЦЗ) потребує дослідження питання щодо інституціоналізації ЦОВВ з питань ЦЗ для унеможливлення повторення системних помилок у розбудові ЄДС ЦЗ України, яких припустилися за період її становлення.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Різні аспекти щодо інституціоналізації ЄДС ЦЗ України розглядали у своїх наукових працях такі вчені, як: С.Домбровська, С.Засунько, Л.Жукова, Н.Клименко, С.Кузніченко, С.Мосов, О.Островерх, В.Петков, А.Ромін, В.Садковий, В.Тищенко, О.Труш, А.Філіпенко, Л.Шевченко та ін.

Зокрема, в дослідженні питання щодо становлення безпосередньо ЦОВВ України з питань ЦЗ слід відзначити доробок Л.Жукової, Н.Клименко, В.Садкового, А.Роміна, О.Островерх, С.Домбровської.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* Спільним недоліком попередніх досліджень означеного питання є, по-перше, переважно описовий, констатуючий характер викладення авторами основних етапів розвитку МНС України, без достатньо системного, повного, всебічного та об'єктивного аналізу суперечностей і проблем, які супроводжували цей процес, а також відсутність ґрунтовних пропозицій щодо шляхів їх вирішення.

До того ж факт створення ДСНС України з одночасним покладанням функцій щодо координації її діяльності на Міністерство оборони України ознаменував новий етап розвитку інституціональних засад функціонування ЄДС ЦЗ України та ЦОВВ України з питань ЦЗ, а відтак актуалізував необхідність наукового дослідження питання щодо його інституціоналізації.

*Мета статті* – шляхом аналізу статусних нормативно-правових актів дослідити процес інституціоналізації (становлення) ЦОВВ України з питань ЦЗ, виявити проблеми та закономірності в цьому процесі для з'ясування тенденцій і перспектив розвитку цього органу державної влади.

*Виклад основного матеріалу.* Відповідно до ст. 17 Кодексу ЦЗ України безпосереднє керівництво діяльністю ЄДС ЦЗ здійснює ЦОВВ з питань ЦЗ [1].

У новітній історії України, після здобуття нею незалежності, першим ЦОВВ, уповноваженим забезпечувати реалізацію заходів щодо захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій (далі – НС) техногенного, екологічного та воєнного походження, організовувати готовність органів управління, військ і спеціалізованих формувань Цивільної оборони (далі – ЦО) України для проведення рятувальних та інших невідкладних робіт у районах лиха та осередках ураження, був Штаб ЦО України – правонаступник Штабу ЦО Української РСР.

Статусним нормативним актом, який регламентував діяльність Штабу ЦО України, виступало Тимчасове положення, затверджене постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 29 червня 1992 р. № 356 (далі – Тимчасове положення).

Відповідно до п. 1 Тимчасового положення Штаб ЦО України був підвідомчим КМУ, його очолював начальник, який призначався урядом із числа військовослужбовців і мав статус заступника начальника ЦО України.

У Тимчасовому положенні закріплювалось лише 3 головні завдання Штабу ЦО України:

– організація виконання завдань, покладених на ЦО України у мирний і воєнний час (завдання ЦО України, див. [3]);

– керівництво штабами, установами, службами, військами та спеціалізованими формуваннями ЦО України, утримання їх у постійній готовності до дій з ліквідації НС у мирний час і мобілізаційної готовності на воєнний час;

– систематичне інформування органів державної виконавчої влади, підприємств, громадських об'єднань, громадян, засобів масової інформації про загрозу й виникнення НС у мирний час, можливе застосування противником сучасних засобів ураження та про наявну обстановку [2].

Також у Тимчасовому положенні визначались функції та повноваження Штабу ЦО України, які він мав здійснювати на виконання покладених на нього завдань, яких налічувалось усього 11 позицій [2], що на фоні сьогоденного обсягу компетенції ЦОВВ України з питань ЦЗ (129 функцій) [4] виглядає вкрай замало.

У постанові КМУ № 356 установлювалась чисельність працівників Штабу ЦО України в кількості 300 осіб, у тому числі 100 військовослужбовців.

Для порівняння: у Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС (далі – МінЧАЕС) у 1992 р. налічувалось 8 головних завдань та 24 позиції функцій (що більш ніж у 2 рази перевищує обсяг повноважень Штабу ЦО України), у той час як граничну чисельність працівників центрального апарату зазначеного міністерства було встановлено в кількості 187 одиниць, що на 113 осіб менше штатної чисельності працівників Штабу ЦО України.

На відміну від абсолютної більшості ЦОВВ України, що склали відповідну систему на початку 90-х рр. ХХ ст., Штаб ЦО України виглядав специфічним органом не лише з огляду на зміст і характер виконуваних ним завдань і функцій, а ще й тому, що керівні посади в Штабі ЦО України та його територіальних органах комплектувались виключно військовослужбовцями старшого та вищого офіцерського складу. Спеціальний статус Штабу ЦО України також підкреслювався використанням у його назві слова “Штаб”, що свідчило про оборонну спрямованість його функцій та інтегрованість як структурного елемента до системи загальної оборони України.

На зміну тимчасовому було ухвалено постійно діюче Положення про Штаб ЦО України, затверджене постановою КМУ від 20 грудня 1993 р. № 1055. Одночасно з цим КМУ затвердив Положення про територіальні штаби ЦО, яке закріпило основні складові елементи їх правового статусу (мету діяльності, завдання, функції, межі відповідальності тощо), що слід визнати важливим кроком у розвитку інституціональних засад ЦО на територіальному рівні.

Слід констатувати, що з прийняттям Положення про Штаб ЦО України зміст і характер виконуваних цим державним органом завдань і функцій, їх загальна кількість залишились незмінними, хоча водночас мали місце певні незначні зміни у формулюваннях. Також треба звернути увагу й на те, що порівняно із 1992 р. на 17% було скорочено чисельність працівників центрального апарату Штабу ЦО України, яка склала 250 одиниць, у тому числі 85 військовослужбовців.

За часів правління Штабу ЦО України (1991–1996 рр.) спостерігався брак прогресивних методик і науково обґрунтованих підходів щодо прогнозування НС техногенного та природного характеру, запобігання їм та мінімізації наслідків, моніторингу стану промислової і природно-техногенної безпеки.

Цілком логічним наслідком цього була нестача у Штабу ЦО України законодавчо закріплених повноважень щодо реалізації заходів та розроблення механізмів забезпечення техногенної безпеки, запобігання і прогнозування НС техногенного та природного характеру, а також контрольно-наглядових функцій із

цих питань за діяльністю суб'єктів господарювання, об'єктів підвищеної небезпеки та окремих територій, на яких існує небезпека виникнення НС.

Наведені чинники послужили на початку 1990-х рр. причиною неефективного внутрішньовідомчого менеджменту в системі ЦО України, насамперед у Штабі ЦО України та його територіальних органах, заснованому на, так би мовити, “минулому досвіді” керівництва ЦО СРСР, який вже не міг задовольняти суспільним і державним потребам забезпечення ефективного ЦЗ у контексті глобального погіршення стану природної та техногенної безпеки у світі та в Україні зокрема.

Проте одночасно з цим слід визнати факт наявності низки позитивних рис у діяльності Штабу ЦО України, більшість із яких, на жаль, поступово позбавились його правонаступники – МНС та ДСНС України:

- централізація та концентрація державно-управлінських функцій з питань ЦО саме у вертикалі штабів ЦО на всіх адміністративно-територіальних рівнях до району міста, віднесеного до групи з ЦО, включно;
- інтегрованість системи ЦО України, у тому числі відповідних штабів та військ, до системи загальної оборони держави, що забезпечувало структурну схожість із військовою організацією та, як наслідок, високий рівень готовності до дій за призначенням у НС воєнного характеру;
- укомплектованість керівних посад вищої та середньої керівної ланки у Штабі ЦО України та штабів ЦО областей, міст і районів військовослужбовцями офіцерського складу, які мали відповідну професійну військову виучку;
- можливість завдяки наявності боєздатних сил – військ ЦО України в умовах обмежених фінансових і матеріально-технічних ресурсів ефективно реагувати на НС техногенного, природного та (як можна припустити) й воєнного характеру, здійснювати аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи.

З точки зору інституціоналізації державного управління у сфері ЦО України на загальнодержавному рівні знаковою подією стало прийняття Указу Президента України від 28 жовтня 1996 р. № 1005 (далі – Указ № 1005) щодо створення Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі – МНС та ЧК України) шляхом злиття двох ЦОВВ – Штабу ЦО України та МінЧАЕС, що ліквідовувались [5].

Згідно з Указом № 1005 МНС та ЧК України, яке здійснює керівництво дорученою йому сферою управління та несе відповідальність за її стан і розвиток, було визначено головним (провідним) органом у системі ЦОВВ щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦО, рятувальної справи, створення та функціонування систем страхового фонду документації, поводження з радіоактивними відходами, захисту населення і територій від НС, запобігання цим ситуаціям та реагування на них, ліквідації їх наслідків та наслідків Чорнобильської катастрофи.

Міністра МНС та ЧК України призначав на посаду і звільняв з неї в установленому порядку Президент України.

Ухвалення Указу № 1005 мало відчутний вплив на розвиток усієї ЄДС ЦЗ ще з кількох причин.

По-перше, підвищився статус ЦОВВ України з питань ЦЗ, у системі ЦОВВ зі штабу до міністерства, а також статус керівника з начальника штабу до міністра відповідно.

По-друге, збільшився обсяг і характер функцій та повноважень новоствореного міністерства, оскільки на нього було покладено великий блок функцій з питань

захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (які раніше виконувало МінЧАЕС), а також розширено компетенцію у сфері протидії НС техногенного та природного характеру, зокрема щодо прогнозування ймовірності виникнення НС, визначення показників ризику на об'єктах народного господарства і територіях, здійснення заходів державного нагляду і контролю за виконанням вимог ЦО і техногенної безпеки, заходів щодо запобігання НС техногенного та природного характеру, організації аварійно-рятувальної справи тощо. Наприклад, якщо у Штабу ЦО України налічувалось усього 3 основні завдання та 11 функцій та повноважень, то віднині у МНС та ЧК України було 9 основних завдань та 35 позицій функцій і повноважень. До того ж слід відзначити те, що вони стали більш деталізованими.

По-третє, суттєво збільшилась штатна чисельність МНС та ЧК України (на фоні чисельності Штабу ЦО України) та обсяги видатків на його утримання з Державного бюджету України.

Однак слід констатувати, що зі створенням МНС та ЧК України та збільшенням обсягу його компетенції щодо захисту населення і територій від НС мирного часу у змісті та методах діяльності цього ЦОВВ, порівняно із Штабом ЦО України, принципових змін не відбулось, оскільки на практиці все також продовжував домінувати вузьковідомчий підхід до планування та реалізації заходів ЦО, територіально-виробничий принцип її організації, а також державно-управлінські механізми та заходи, спрямовані переважно на реагування на НС та ліквідацію їх наслідків.

Зазначені вище аргументи не дають підстав погодитись із думкою В.О.Тищенко, який вважає факт створення у 1996 р. МНС України "... найкардинальнішим кроком, який докорінно змінив суть системи захисту населення від НС (курсив авт. – С.А.)..." [6], оскільки як раз сутність цієї системи, на наше переконання, залишилась незмінною.

Надто важливе значення для розвитку інституту ЦОВВ з питань ЦЗ мав Указ Президента України "Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій" від 27 січня 2003 р. № 47/2003 (далі – Указ № 47/2003) [7], відповідно до якого МНС та ЧК України був переданий Державний департамент пожежної безпеки як урядовий орган державного управління шляхом виведення його зі складу МВС України, а також підпорядковані цьому Департаменту органи управління, заклади, установи і підрозділи.

Прийняття зазначеного Указу багато в чому зумовило подальший розвиток МНС та ЧК України, наступний етап становлення інституціональних засад його діяльності, пов'язаний із прийняттям Указу Президента України від 10 жовтня 2005 р. № 1430/2005 (далі – Указ № 1430/2005), згідно з яким Положення про МНС та ЧК України фактично було затверджено в новій редакції, а попереднє, затверджене Указом № 1005, втратило чинність [8].

Порядок призначення на посаду та звільнення з неї Міністра МНС та ЧК України, порівняно із механізмом, визначеним Указом № 1005, не змінився.

На відміну від Положення про МНС та ЧК України, затвердженого Указом № 1005, нове Положення про це міністерство зазнало деяких змін, уточнень і доповнень. Зокрема, було внесене уточнення стосовно того, що діяльність МНС та ЧК України спрямовується і координується КМУ.

Основні завдання МНС та ЧК України, попри зменшення їх загальної кількості до 6 позицій, були збільшені за обсягом та укрупнені. До їх складу додалось таке

комплексне завдання, як забезпечення реалізації державної політики у сфері техногенної, пожежної і промислової безпеки, охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, страхування ризиків виробничої безпеки, належного поводження з радіоактивними відходами, гідрометеорологічної діяльності, створення та функціонування системи страхового фонду документації, профілактики травматизму не виробничого характеру. Крім цього, більш конкретними стали основні завдання та функції МНС та ЧК України з питань ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Наслідком коригування згаданих основних завдань МНС та ЧК України було збільшення обсягу та конкретизація відповідних його функцій та повноважень до 59 позицій (насамперед за рахунок повноважень у сфері пожежної безпеки, промислової безпеки, охорони праці, реалізації заходів щодо запобігання НС, антитерористичних заходів тощо).

Не можна не відзначити того факту, що прийняття Указу № 47/2003 послужило головним приводом для поступового формування МНС України на регіональному та місцевому рівнях власних територіальних органів на базі підрозділів Держпожбезпеки, із покладанням на них функцій і повноважень щодо захисту населення і територій від НС, які на той час виконували облдержадміністрації та їх структурні підрозділи з питань НС, що призвело до проблеми дублювання повноважень між зазначеними суб'єктами державного управління, яку не вирішено до цього часу.

Відповідні територіальні органи МНС України спочатку були створені як управління пожежної безпеки та аварійно-рятувальних робіт, а в подальшому реорганізовані в головні управління (управління) МНС України в областях (на рівні районів та міст були створені однойменні управління та відділи).

Трохи більше ніж через рік після прийняття Указу № 1430/2005 КМУ постановою від 2 листопада 2006 р. № 1539 затвердив ще одне Положення про МНС та ЧК України (далі – постанова КМУ № 1539) [9], створивши на загальнодержавному рівні правову колізію в практичному застосуванні обох згаданих вище статусних нормативно-правових актів щодо діяльності МНС України, які тривалий час уживались паралельно.

Треба звернути увагу на те, що згідно з абз. 2 п. 1 Положення про МНС та ЧК України, затвердженого постановою КМУ № 1539, до мети діяльності профільного міністерства було включене важливе, на наш погляд, формулювання щодо забезпечення ним керівництва діяльністю ЄДС ЦЗ. Крім цього, були доповнені основні завдання МНС та ЧК України (загальна кількість яких збільшилась до 8 позицій) шляхом додаткового покладання на нього завдань щодо: керівництва у мирний час та особливий період діяльністю ЄДС ЦЗ, а також забезпечення координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, установ та організацій з питань біологічного захисту населення і територій від НС [9].

У зв'язку із розширенням переліку завдань МНС та ЧК України було збільшено обсяг його відповідних функцій і повноважень, загальна кількість яких дорівнювала 62 позиціям [9].

Також не можна не відзначити того, що згідно з постановою КМУ № 1539 зазнав змін порядок призначення на посаду міністра МНС та ЧК України, який вже призначався на посаду і звільнявся з посади в установленому порядку Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України [9, п. 8].

У цьому контексті доречно навести слушну думку Л.Жукової про те, що "...Кожна із реорганізацій центральних органів управління у сфері політики

забезпечення безпеки життєдіяльності, проведена за період 1996–2006 рр., приносила зміни назв; часткові зміни функцій. Ці зміни були, по суті, перерозподілом владних повноважень, черговою кадрово-структурною перестановкою, отже, були частковими, без системного оновлення всього змісту і функцій органів управління у сфері цивільного захисту, і можна констатувати, що пошук оптимальної системи управління в цій сфері та спорідненими галузями продовжувався протягом всього періоду становлення України як держави...” [10, с. 95].

Аналогічної думки також дотримуються фахівці Національного університету цивільного захисту України (м.Харків) В.Садковий, А.Ромін, О.Острроверх, С.Домбровська [11, с. 93].

Наступний етап інституціоналізації ЦОВВ України з питань ЦЗ пов’язаний із Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” (далі – Указ № 1085/2010), ухвалення якого передбачало значні перетворення в системі ЦОВВ України загалом і було, до речі, вмотивоване необхідністю її оптимізації, усунення дублювання повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління [12].

Відповідно до Указу № 1085/2010 шляхом реорганізації МНС та ЧК України було утворене МНС України, Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна інспекція техногенної безпеки України [12].

Оцінити те, наскільки в цілому вдалося досягти задекларованої в Указі № 1085/2010 мети через низку причин доволі важко. Але однозначно можна стверджувати, що з точки зору розвитку інституту МНС України як системоутворюючого суб’єкта ЄДС ЦЗ України, а також необхідності забезпечення ефективності державного управління у сфері ЦЗ відповідний Указ мав лише негативні наслідки.

По-перше, замість одного ЦОВВ фактично в країні було створено чотири органи державної влади з аналогічним статусом, кожен з яких віднині був уповноважений виконувати на загальнодержавному рівні певний блок завдань і функцій, безпосередньо пов’язаних зі сферою ЦЗ держави, тобто вони були розпорочені між різними суб’єктами державного управління. Разом з тим, як слушно зазначав відомий вітчизняний фахівець з державного управління В.Б.Авер’янов, з точки зору науково-системної ідеології найкращі результати діяльності ієрархічно організованої системи можуть бути забезпечені за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли всі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу саме з одного, а не з кількох владно-організаційних центрів [13, с. 22].

По-друге, реорганізація МНС та ЧК України у згаданий вище спосіб мала наслідком, серед іншого, передачу знов створеним ЦОВВ органів управління і підрозділів, які раніше входили до складу відповідного міністерства, техніки, інших матеріально-технічних засобів, перерозподіл бюджетних призначень, службових приміщень, проведення організаційно-штатних заходів, здійснення в установленому порядку процедур реєстрації (або перереєстрації) юридичних осіб тощо.

По-третє, утримання кількох ЦОВВ за рахунок коштів державного бюджету є дорожчим за фінансування витрат на забезпечення діяльності одного такого органу, нехай з набагато більшим обсягом та характером повноважень, оскільки кожен ЦОВВ як юридична особа публічного права потребує самостійного правового, фінансового, організаційного, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення

діяльності, що об'єктивно вимагає збільшення граничної чисельності службовців, формування власної матеріально-технічної бази та збільшення видатків на утримання.

До того ж із прийняттям указів Президента України від 6 квітня 2011 р. № 392/2011 “Питання Державної інспекції техногенної безпеки України” (далі – Указ № 392/2011), № 393/2011 “Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження”, № 402/2011 “Про Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України” (далі – Указ № 402/2011), № 408/2011 “Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України” були закладені правові підвалини для дублювання повноважень МНС України: із Держтехногенбезпеки України – щодо питань формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері пожежної і техногенної безпеки, державного нагляду (контролю) в цій сфері; із Держгірпромнаглядом України – щодо питань промислової безпеки та гірничого нагляду; із Державним агентством України з управління зоною відчуження – з питань реалізації державної політики щодо поводження із радіоактивними відходами та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи.

Безперечно, що всі наведені чинники в сукупності лише дестабілізували діяльність як МНС України, так і ЄДС ЦЗ України в цілому, а отже, негативно вплинули на ефективність її функціонування.

Згідно з Указом № 402/2011 було затверджене Положення про МНС України, в якому також, як і у попередніх статусних документах, зазнали певних змін формулювання завдань, функцій і повноважень даного міністерства, їх обсяг, характер та кількість, а також порядок призначення на посаду і звільнення з посади міністра МНС України [14].

Так, наприклад, основні завдання МНС України, по суті, не змінилися, проте були сформульовані в одному реченні, що, з позиції вимог нормотворчої техніки, варто позитивно відзначити, адже за такого підходу вони є компактними, змістовними, предметними та максимально конкретними.

Водночас, знов-таки, було збільшено обсяг функцій і повноважень МНС України до 75 позицій за рахунок, передусім, повноважень з питань: керівництва діяльністю функціональних та територіальних підсистем ЄДС ЦЗ України; формування проектів планів у сфері ЦЗ державного рівня на мирний час та особливий період, а також державної політики щодо впровадження інженерно-технічних заходів щодо ЦЗ; організації та проведення професійної підготовки кадрів для цієї сфери, зокрема осіб рядового і начальницького складу служби ЦЗ; затвердження навчальних планів і програм професійного навчання різних категорій фахівців у сфері ЦЗ; проходження служби ЦЗ [14].

Крім цього, згідно з п. 10 Положення про МНС України, затвердженого Указом Президента України № 402/2011, МНС України очолював Міністр, якого відтоді призначав на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняв з неї Президент України [14].

Окремо слід сказати про наслідки прийняття Указу Президента України № 392/2011 “Питання Державної інспекції техногенної безпеки України”. Функції і повноваження цього ЦОВВ з питань забезпечення реалізації державної політики у сферах пожежної і техногенної безпеки, здійснення державного нагляду (контролю) у цих сферах, а також щодо контролю за станом ЦЗ населення і територій від НС природного та техногенного характеру і діяльності аварійно-рятувальних служб були роздуті аж до 80 пунктів [15].



Зазначену державну структуру було створено шляхом виділення зі складу МНС України Державного департаменту пожежної безпеки та Державної інспекції ЦЗ та техногенної безпеки України, які на той момент виступали основними профільними структурними підрозділами цього міністерства.

Особливо показово негативні наслідки такого рішення проявились на територіальному рівні, де почалась процедура припинення діяльності управлінь МНС України в регіонах як юридичних осіб, зі створенням на їх базі територіальних органів Держтехногенбезпеки України та територіальних органів МНС України. Звичайно, ця процедура супроводжувалась, як і на державному рівні, передачею техніки, інших матеріально-технічних засобів, перерозподілом службових приміщень, бюджетних коштів, проведенням кадрових змін та інших організаційно-штатних заходів.

Контрпродуктивний характер Указу № 1085/2010 в частині реорганізації МНС України та створення Держтехногенбезпеки України через два роки фактично підтвердив прийнятий 24 грудня 2012 р. Президентом України Указ за № 726/2012 “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” (далі – Указ № 726/2012), на підставі якого, внаслідок чергової реорганізації МНС України, а також Держтехногенбезпеки України, було створено ДСНС України [16].

Варто акцентувати увагу на тому, що ще наприкінці 2011 р., тобто лише за рік до прийняття Указу № 726/2012, экс-керівник МНС України В.Балога заявляв про необхідність реформування підпорядкованого йому міністерства шляхом його об’єднання з МВС України, на сайті МНС України було розміщено проекти відповідних указів Президента України, зокрема проекти положень про реорганізоване МВС України та Державну інспекцію з питань праці, гірничого нагляду, промислової та техногенної безпеки [17].

Є всі підстави стверджувати, що Указ № 726/2012 означив останній (на даний момент) і, на наш погляд, найбільш суперечливий етап становлення ЦОВВ України з питань ЦЗ, що триває зараз.

Крім цього, на нашу думку, ухвалення відповідного державно-управлінського рішення дає певний привід для оптимізму в питанні відновлення оборонних властивостей ЄДС ЦЗ, а, можливо, й взагалі поступового відродження системи ЦО України, оскільки наділення міністра оборони України функцією координації діяльності ДСНС України є ознакою повернення до оборонної моделі організації державної системи захисту населення й територій від НС радянських часів (більш докладно див. [18, с. 62–72]).

Однак основними та водночас найбільш негативними наслідками створення ДСНС України є пониження статусу ЦОВВ з питань ЦЗ, у системі ЦОВВ – з міністерства до служби, а також статусу його керівника – з міністра до голови служби відповідно; зниження ролі ДСНС України в питаннях формування політики у згаданій сфері державного управління, оскільки її діяльність відтепер спрямовується і координується КМУ через міністра оборони України; а також зменшення обсягу самостійності та управлінської правосуб’єктності в зазначених вище питаннях як ДСНС України, так і її керівника (наприклад раніше керівник МНС України входив до складу КМУ, а голова ДСНС України туди вже не входить).

Після прийняття Указу Президента України від 2 вересня 2013 р. № 468/2013, відповідно до якого внесено зміни до Положення про Міністерство оборони України [19], зараз фактично єдиним і, так би мовити, повноцінним ЦОВВ, який забезпечує як формування, так і реалізацію державної політики у сфері ЦЗ, є саме Міністерство

оборони України, а ДСНС України згідно із Законом України “Про центральні органи виконавчої влади” належить до категорії “інших центральних органів виконавчої влади”, які створюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики [20].

Так, як вбачається із Положення про ДСНС України [4, п. 1], ця Служба входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує *реалізацію* (курсив авт. – С.А. Отже, лише реалізацію, а не формування – С.А.) державної політики у сферах ЦЗ, захисту населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності.

На фоні такого пониження в організаційно-правовому статусі та зменшення меж самостійності певне здивування викликає той факт, що кількісно суттєво збільшився обсяг функцій і повноважень ДСНС України до 129 позицій (і це лише ті з них, які закріплені в Положенні про ДСНС України), у той час як кількість її основних завдань зменшилась до 3 позицій, а саме:

- реалізації державної політики у сферах ЦЗ, захисту населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності;

- здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки, ЦЗ, за діяльністю аварійно-рятувальних служб;

- внесення на розгляд Міністрові оборони України пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері [4, п. 3].

Таким чином, слід констатувати, що зі створенням ДСНС України та покладанням на Міністерство оборони України численних функцій і повноважень із забезпечення формування державної політики у сферах ЦЗ, захисту населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності, контролю її реалізації ДСНС України, по-перше, завершився двадцятирічний період інституціоналізації ЦОВВ України з питань ЦЗ як відносно самостійного та незалежного органу державної влади (якими свого часу виступали Штаб ЦО України та МНС України), а, по-друге, у країні нині фактично функціонують два ЦОВВ, безпосередньо причетні до сфери ЦЗ – це насамперед Міністерство оборони України, яке забезпечує формування державної політики в цій сфері, та ДСНС України, яка має її реалізовувати.

Узагальнення та аналіз минулого багаторічного досвіду реформування ЦОВВ України з питань ЦЗ дає підстави стверджувати, що, на жаль, наразі немає жодних гарантій того, що, наприклад, у наступному році ДСНС України не буде перейменована в однойменне агентство (на кшталт Федерального агентства з дій у надзвичайних ситуаціях (Federal Emergency Management Agency), яке функціонує у США), а ще через рік – у відповідну державну інспекцію (за аналогією, наприклад, із Державною фінансовою інспекцією України). Якби такі зміни найменування ДСНС України відбулись, то це цілком було б “в дусі кращих традицій” вітчизняної практики реформування ЦОВВ України з питань ЦЗ, коли змінюється форма, без

будь-яких істотних змін у змісті державно-управлінської діяльності, її механізмах та методах.

*Висновки з даного дослідження.* ЦОВВ України з питань ЦЗ виконує важливу суб'єктну роль у процесах формування та реалізації державної політики у сфері протидії НС техногенного, природного та іншого характеру.

Проведений у цій статті аналіз основних етапів інституціоналізації ЦОВВ України, покликаною реалізовувати державну політику у сфері ЦЗ, дає змогу зробити висновок про те, що зазначений орган державної влади за час свого становлення пройшов шлях від Штабу ЦО України до ДСНС України, протягом якого відбулось кілька перетворень його організаційно-правового статусу, внаслідок яких певні системні проблеми накладались одна на одну, а деякі мали властивість повторюватись.

При цьому стійкою тенденцією є те, що ці перетворення супроводжувались зміною найменування, структури, граничної чисельності, обсягів бюджетних коштів на утримання, коригуванням функцій і повноважень, організаційно-штатними заходами (кадровими змінами, звільненням або переведенням працівників, реорганізацією структурних підрозділів) у системі відповідного ЦОВВ, а доволі часто також і передачею техніки, інших матеріально-технічних засобів, перерозподілом службових приміщень, бюджетних асигнувань тощо.

Такі реорганізації, з-поміж інших негативних наслідків, вочевидь, додають навантаження працівникам системи відповідного ЦОВВ України, нервозності, відволікають їх від виконання основних посадових обов'язків та інколи, як цілком можна припустити, супроводжуються конфліктними ситуаціями, що також не може негативно не позначатись на ефективності виконання основних функціональних заходів ЦЗ.

Насторожує той факт, що остання реорганізація МНС України в ДСНС України (кінець 2012 – початок 2013 рр.) ознаменувалась пониженням її статусу в системі ЦОВВ з міністерства до служби, а також зниженням безпосередньої ролі ДСНС України в питаннях щодо забезпечення формування державної політики у сфері ЦЗ, адже відповідні повноваження були покладені на Міністерство оборони України.

Безперечно, що нескінченні трансформаційні процеси, в режимі яких постійно перебуває головний суб'єкт державного управління галузевої компетенції у сфері ЦЗ, які відбуваються без належного наукового та практичного обґрунтування, уже самі по собі є вагомим дестабілізуючим чинником функціонування ДСНС України та, як наслідок, усієї ЄДС ЦЗ України в цілому.

*Перспективи подальших розвідок.* У зв'язку із викладеним вище вбачається перспективним проведення наукових досліджень у галузі науки державного управління щодо визначення основних причин і факторів, що зумовлюють проведення в системі ЦОВВ України з питань ЦЗ регулярних перетворень для наукового обґрунтування шляхів забезпечення стратегічної стабільності ЄДС ЦЗ України.

### **Список використаних джерел**

1. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовт. 2012 р. № 5403-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.
2. Питання Штабу цивільної оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 черв. 1992 р. № 356 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/356-92-%D0%BF>

3. Про затвердження Положення про Цивільну оборону України : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 трав. 1994 р. № 299 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 9. – Ст. 217.
4. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 16 січ. 2013 р. № 20/2013 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 5. – Ст. 154.
5. Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : Указ Президента України від 28 жовт. 1996 р. № 1005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1005/96>
6. *Тищенко В. О.* Основні тенденції розвитку державної політики у сфері цивільного захисту України / В. О. Тищенко // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. – 2010. – Вип. 4. – С. 356–366.
7. Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 27 січ. 2003 р. № 47/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 5. – Ст. 174.
8. Про Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : Указ Президента України від 10 жовт. 2005 р. № 1430/2005 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 41. – Ст. 2599.
9. Про затвердження Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листоп. 2006 р. № 1539 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 45. – Ст. 2997.
10. *Жукова Л. А.* Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02. / Жукова Л. А. – К., 2007. – 212 с.
11. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: нормативно-правовий аспект : монографія / В. П. Садковий, А. В. Ромін, О. О. Островерх, С. М. Домбровська. – Х. : ТОВ “Оберіг”, 2013. – 190 с.
12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
13. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер’янова. – К. : Видавн. дім “Ін Юре”, 2002. – 668 с.
14. Про Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 402/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1236.
15. Питання Державної інспекції техногенної безпеки України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 392/2011 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 29. – Ст. 1229.
16. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 груд. 2012 р. № 726/2012 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 99. – Ст. 3998.
17. *Балога В.* В об’єднанні МНС і МВС дуже важливо не застрягти десь між ЄСРП і Європою [Електронний ресурс] / В. Балога. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/news/20146.html>
18. *Андрєєв Сергій.* Перспективи та ризики розвитку системи цивільної оборони в контексті прийняття Кодексу цивільного захисту України / Сергій Андрєєв // Зб. наук. пр. НАДУ / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – Вип. 1. – С. 62–72.
19. Про внесення змін до Указу Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 406 : Указ Президента України від 2 верес. 2013 р. № 468/2013 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 69. – Ст. 2523.
20. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.