

С.О. АНДРЕЄВ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ: НЕДОЛІКИ ТА ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ

Проаналізовано недоліки організаційно-правового механізму реалізації на регіональному рівні таких основних заходів державної політики у сфері цивільного захисту, як оповіщення та інформування населення в надзвичайних ситуаціях, а також радіаційний і хімічний захист. Надано конкретні та обґрунтовані пропозиції щодо усунення відповідних недоліків.

The article contains the analysis of disadvantages of legal organizational mechanism of state policy realization in the sphere of civil defence in regions concerning such measures as: providing the information in case of emergency situations and radioactive and chemical defence. It contains concrete and well-founded proposals concerning the removal of previously mentioned disadvantages.

За офіційними даними МНС, щороку в Україні відбувається близько 400 надзвичайних ситуацій (далі – НС). У країні функціонують понад 18 тис. потенційно небезпечних об'єктів.

Матеріальні збитки, завдані НС техногенного та природного характеру за останні 10 років, оцінюються близько 7 млрд грн. У 2007 р. завдано збитків на суму понад 800 млн грн, що вдвічі перевищує показники 2006 р. і майже в 3 рази більше за показники 2005 р. [10].

У Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 рр. зазначено, що результати аналізу стану цивільного захисту (далі – ЦЗ) в Україні свідчать про гостру потребу оптимізації управління процесами захисту населення і територій від НС [12].

Серед проблемних питань, що на сьогодні стримують розвиток єдиної державної системи ЦЗ населення і територій, МНС відзначає, зокрема, суттєві розбіжності в законодавчих актах щодо розбудови системи реагування на НС у цілому, низький стан забезпечення захисту населення від вражаючих факторів НС, а також не забезпеченість упровадження перспективних методів і форм виконання заходів ЦЗ [10; 12].

Останні трагічні події в Грузії та Південній Осетії також довели, що від стану вирішення державою питань ЦЗ, у т.ч. завдання щодо оповіщення та інформування населення в НС мирного та воєнного часу, напряму залежить рівень національної безпеки держави і загалом

існування держави де-факто.

У зв'язку з цим виділення та аналіз проблем в організаційно-правовому забезпеченні державного управління ЦЗ України на регіональному рівні за такими напрямками, як оповіщення та інформування в НС, а також радіаційний і хімічний захист та подання конкретних пропозицій щодо шляхів вирішення цих проблем є, наразі, важливим науково-практичним завданням, що відповідає найсучаснішим тенденціям і завданням державної політики в зазначеній сфері управлінських відносин [10; 12].

У науковій літературі різним аспектам державної політики у сфері ЦЗ приділяє увагу чимало фахівців, серед яких слід відзначити М. Долгого, В. Кондратюка, С. Кузніченка, С. Осипенка, О. Труша. Предметом дослідження цих авторів були окремі питання нормативно-правового забезпечення ЦЗ України, а також проблема існування в нашій державі трьох організаційно-управлінських систем, призначених для виконання завдань ЦЗ, а саме: системи цивільної оборони України (далі – ЦО), єдиної державної системи запобігання і реагування на НС та єдиної державної системи ЦЗ населення і територій.

Аналіз наукової літератури з наведеної проблематики показав, що вчені, як правило, зосереджуються на загальних питаннях реформування та розбудови вітчизняної підсистеми державного управління сферою ЦЗ, не вдаючись до аналізу конкретних прикладних проблем, пов'язаних із необхідністю вдосконалення організаційно-правового механізму за окремими напрямками державної політики у цій сфері, у т.ч. на місцевому рівні.

Враховуючи вищевикладене, виник науковий і практичний інтерес дослідити організаційно-правовий механізм здійснення на регіональному рівні державної політики у сфері ЦЗ за такими її основними заходами, як оповіщення та інформування в НС, а також радіаційний і хімічний захист, що, власне, і є метою даної статті.

Оповіщення та інформування в НС. Згідно зі ст. 7 Закону України “Про правові засади цивільного захисту”, одним з основних заходів у сфері ЦЗ виступає оповіщення та інформування, важливою складовою якого є оперативне доведення до відома населення інформації про виникнення або можливу загрозу виникнення НС, у т.ч. через загальнодержавну, територіальні і локальні автоматизовані системи централізованого оповіщення (далі – СЦО) [3].

Система оповіщення ЦО – комплекс організаційно-технічних заходів, апаратури і технічних засобів оповіщення, апаратури, засобів та каналів зв'язку, призначених для своєчасного доведення сигналів та інформації з питань ЦО до центральних і місцевих органів виконавчої влади (далі – ОВВ), підприємств, установ, організацій і населення. Система оповіщення ЦО складається із загальнодержавної, регіональних і спеціальних СЦО; локальних та об'єктових систем оповіщення, систем циркулярного виклику (п. 1, 9 Положення про організацію оповіщення і зв'язку в НС,

затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (далі – Положення про організацію оповіщення)) [6].

Згідно з п. 11 зазначеної постанови Кабінету Міністрів України регіональні СЦО створюються на випадок загрози або виникнення НС регіонального рівня в АР Крим, у кожній області, в м. Києві та Севастополі, а також у містах, віднесених до відповідних категорій і груп з ЦО [Там само].

Основою регіональних СЦО є апаратура і технічні засоби оповіщення і зв'язку ЦО (далі – апаратура оповіщення і зв'язку). Відповідна апаратура утримується на балансі підрозділів з питань НС обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій (далі – ОДА), керівники яких несуть відповідальність за оперативну готовність регіональних СЦО, створення необхідного резерву апаратури оповіщення і зв'язку, запасних частин, забезпечують удосконалення зазначених СЦО [Там само, п. 61].

З метою підтримання цієї апаратури в готовності до використання за призначенням Положенням про організацію оповіщення передбачено, що підприємства електрозв'язку забезпечують на договірних умовах її експлуатаційно-технічне обслуговування (далі – ЕТО). Оплата вартості такого обслуговування здійснюється за тарифами Держкомзв'язку.

У свою чергу, підрозділи з питань НС ОДА здійснюють фінансування реконструкції, удосконалення регіональних СЦО, ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку за рахунок асигнувань, що передбачаються кошторисами на утримання цих місцевих ОБВ [Там само, пп. 5, 6] (тобто за рахунок коштів Державного бюджету – А.С.).

Практика свідчить, що ОДА в основному фінансуються видатки лише на ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку. Однак все одно заборгованість за цим видом видатків у регіонах станом на 10 жовтня 2006 р. складала 15,5 млн грн [13, с. 7]. Щодо реконструкції та вдосконалення регіональних СЦО, то ці напрямки майже не фінансуються.

За інформацією МНС, апаратура оповіщення і зв'язку використала встановлений ресурс експлуатації і потребує заміни, ремонтні комплекти до неї також використано майже повністю. Відповідна апаратура та ремкомплекти до неї вироблялись ще за часів СРСР, і на даний момент в Україні їх аналогів не виробляється, а процес модернізації в масштабах країни вимагає значних фінансових затрат [10].

Така ситуація з технічним станом апаратури оповіщення і зв'язку може стати причиною неспрацювання будь-якої регіональної СЦО в потрібний момент, наслідки чого можуть бути трагічними.

За відповідних обставин, на сьогодні належне ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку є чи не єдиним засобом і водночас гарантією нормального функціонування регіональних СЦО.

Проте організаційно-правовий механізм забезпечення ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку, визначений Положенням про організацію оповіщення [6], а також Інструкцією про порядок ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку підприємствами електрозв'язку України,

затвердженою наказом МНС та Держкомзв'язку, зареєстрованим у Мін'юсті (далі – Інструкція) [11], має суттєві недоліки.

По-перше, пунктом 2.1. Інструкції передбачено, що ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку здійснюється на підставі договору (він укладається між підрозділом з питань НС ОДА, з одного боку, та відповідною філією ВАТ “Укртелеком”, на об'єктах якої розміщена апаратура – з іншого – А.С.), зразкова форма якого до Інструкції додається [Там само].

Слід зазначити, що низка положень цієї зразкової форми договору, зокрема щодо порядку здійснення розрахунків між сторонами, перевірки повноти та якості послуг з ЕТО, обґрунтованості кошторисно-фінансових розрахунків, форм і меж відповідальності сторін за невиконання взятих на себе зобов'язань, містить достатньо розпливчаті та юридично некоректні формулювання. До того ж, ці положення є застарілими і багато в чому не відповідають нормам чинного бюджетного та цивільного законодавства, які регламентують відповідні питання. На практиці це призводить до того, що угоди на ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку укладаються не завжди своєчасно, із затримкою, оскільки багато часу займає переддоговірна робота філій ВАТ “Укртелеком”, які виступають виконавцями даних послуг, з підрозділами з питань НС ОДА, що є їх замовниками. Нерідко виникають серйозні суперечки і розбіжності між сторонами щодо істотних умов договорів на ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку, які тривалий час не вдається врегулювати. У зв'язку з цим виникають ризики щодо припинення філіями ВАТ “Укртелеком” надання послуг з ЕТО даної апаратури, а отже, і ризики щодо її неготовності до функціонування за призначенням.

Крім того, наведені вище чинники ускладнюють можливість здійснення підрозділами з питань НС ОДА дієвого внутрішнього фінансового контролю за ефективністю витрачання бюджетних коштів на ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку. А це суттєво, оскільки майже кожним із згаданих підрозділів (залежно від реальних обсягів фінансування) щорічно витрачається на згадану мету сотні тисяч гривень коштів Державного бюджету. Так, лише за минулий рік фактичні видатки управління з питань НС Луганської ОДА на ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку відповідної регіональної СЦО склали близько 382,00 тис. грн (для порівняння у 2006 р. – близько 344,00 тис. грн).

Враховуючи викладене, вбачається за доцільне внести зміни до Інструкції, в частині Зразкового договору на ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку, які б дозволили врегулювати вищезазначені проблемні питання.

По-друге, з прийняттям Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” [2] у підрозділів з питань НС ОДА з'явився обов'язок проводити в установленому порядку процедуру закупівлі послуг з ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку.

Беручи до уваги те, що на відповідні послуги відсутня конкуренція з технічних причин (оскільки ВАТ “Укртелеком” є монопольним постачальником послуг з ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку), їх

закупівля здійснювалася на підставі процедури закупівлі в одного учасника.

Практика проведення управлінням з питань НС Луганської ОДА закупівлі зазначених послуг довела, що, дотримуючись визначених Законом про закупівлю стадій державних закупівель, а також інших норм законодавства з цих питань, укласти договір про придбання послуг з ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку в поточному році й здійснити відповідно до його умов хоча б перший платіж імовірно не раніше II півріччя (після остаточного завершення цієї процедури закупівлі).

Тобто цілком реальною є ситуація, коли протягом декількох місяців упродовж бюджетного періоду, підрозділ з питань НС ОДА з об'єктивних причин не може (він просто не має на це права) укласти з відповідною філією ВАТ “Укртелеком” договір на надання послуг з ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку. Відсутність подібного договору суттєво підвищує ризик відмови ВАТ “Укртелеком” у наданні послуг з ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку, їх неякісного надання замовнику, а отже, і ризик неспрацювання даної апаратури.

Як відомо, Закон про закупівлю нещодавно втратив чинність на підставі відповідного законодавчого акта від 20 березня 2008 р. № 150-VI [4], і зараз, до прийняття Верховною Радою України в новій редакції закону про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, діє Тимчасове положення з цих питань, затверджене постановою Кабінету Міністрів України (далі – Тимчасове положення) [8]. Цей підзаконний нормативно-правовий акт зберіг основні вимоги до проведення процедури закупівлі в одного учасника, встановлені Законом про закупівлю, що втратив чинність, за винятком деяких відмінностей, які не є істотними для закупівлі послуг з ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку.

У зв'язку з цим під час розроблення проекту закону про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти вкрай необхідним вбачається передбачити норму, що його дія не поширюється на закупівлю послуг з ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку. Доки такий законодавчий акт не прийнято, доцільно внести аналогічні доповнення до Тимчасового положення.

Практичне запровадження цієї пропозиції дозволило б суттєво спростити організаційно-правове забезпечення ЕТО апаратури оповіщення і зв'язку, а отже, позитивно вплинуло на стан функціонування регіональних СЦО.

Радіаційний і хімічний захист (далі – РХЗ). Згідно зі ст. 16 Закону України “Про правові засади цивільного захисту” РХЗ також належить до категорії одного з основних заходів державної політики у сфері ЦЗ. Він забезпечується, зокрема, шляхом завчасного накопичення і підтримання в постійній готовності засобів РХЗ, обсяги і місця зберігання яких визначаються диференційовано відповідно до зон можливого ураження [3].

Мова піде про недоліки організаційно-правового механізму забезпечення на регіональному рівні засобами РХЗ населення і особового

складу територіальних невоєнізованих формувань ЦО (відповідно до ст. 9, 11 Закону України “Про Цивільну оборону України” [1], а також п. 8 розд. II Положення про Цивільну оборону України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України [5], невоєнізовані формування ЦО належать до складу сил ЦО, які утворюються в областях, районах, містах Києві та Севастополі, на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності і підпорядкування у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Такий порядок, до речі, до цього часу в Україні відсутній. До невоєнізованих формувань належать загони, команди, групи, ланки, які призначені для проведення рятувальних та інших невідкладних робіт у разі НС – А.С.).

Чинний на сьогодні механізм забезпечення населення і особового складу невоєнізованих формувань засобами РХЗ безпосередньо визначений постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку забезпечення населення і особового складу невоєнізованих формувань засобами радіаційного та хімічного захисту” (далі – Порядок) [7].

Цей підзаконний акт, зокрема, визначає, що в разі застосування ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення проти України в умовах воєнного стану така категорія, як непрацююче населення, забезпечується засобами індивідуального захисту органів дихання від бойових отруйних речовин – МНС за рахунок коштів державного бюджету.

Також Порядком передбачено, що в аналогічній ситуації особовий склад територіальних невоєнізованих формувань забезпечується засобами індивідуального захисту органів дихання від бойових отруйних речовин, засобами захисту шкіри, респіраторами, приладами радіаційної розвідки і дозиметричного контролю, військовими приладами хімічної розвідки (або уніфікованими приладами хімічної розвідки) Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями за рахунок коштів місцевих бюджетів.

У разі виникнення НС на радіаційно- та хімічнонебезпечних об’єктах господарювання в умовах мирного стану населення і особовий склад територіальних невоєнізованих формувань забезпечується такими засобами РХЗ, як промислові засоби захисту органів дихання від небезпечних хімічних речовин, а також ватно-марлеві пов’язки, – Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями за рахунок коштів місцевих бюджетів. Також цими ОБВ за рахунок коштів місцевих бюджетів особовий склад територіальних невоєнізованих формувань має забезпечуватись спеціальними (промисловими) приладами хімічної розвідки (або уніфікованими приладами хімічної розвідки) [Там само].

Слід наголосити, що в частині зазначених напрямків, які, згідно з Порядком, повинні фінансуватись за рахунок місцевих бюджетів, його вимоги не виконуються, оскільки відповідно до глави 14 Бюджетного кодексу України “Розмежування видатків між бюджетами” ці видатки не

належать до категорії тих, що здійснюються з місцевих бюджетів. Водночас, ч. 2 ст. 85 Бюджетного кодексу України заборонено планувати та здійснювати видатки, не віднесені до місцевих бюджетів цим Кодексом [9]. Це і є основною причиною того, що на практиці відповідна складова завдання РХЗ на регіональному рівні не реалізується.

У зв'язку з цим, доцільно внести зміни до Порядку, встановивши, що непрацююче населення та особовий склад територіальних невоєнізованих формувань забезпечується Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями зазначеними вище засобами РХЗ за рахунок коштів державного бюджету. Такий крок дасть можливість наведеним ОВВ хоча б планувати видатки на зазначену мету і, залежно від фактичних обсягів фінансування, закуповувати відповідні засоби РХЗ та поступово поповнювати їх фонд.

Забезпечення такими засобами невоєнізованих формувань ЦО фактично унеможливується ще й тією обставиною, що на сьогодні в державі відсутня необхідна правова база щодо їх створення і функціонування. Тому майже нічого не залишається, як погодитись із пропозицією МНС, яке (вже, до речі, не перший рік – А.С.) пропонує "...завершити розробку типового положення про порядок створення, утримання і використання невоєнізованих формувань цивільного захисту та типових табелів їх оснащення..." [10].

Забезпечення непрацюючого населення засобами індивідуального захисту органів дихання від бойових отруйних речовин на сьогодні є вкрай недостатнім. Так, за інформацією МНС, "...внаслідок розбронювання мобілізаційних запасів засобів радіаційного та хімічного захисту на особливий період непрацююче населення не забезпечене засобами індивідуального захисту від бойових отруйних речовин..." [Там само].

Тут існує декілька серйозних проблем:

- великі обсяги бюджетних коштів, яких потребує реалізація вказаного напрямку РХЗ;
- відсутність на території України виробництва засобів захисту органів дихання від бойових отруйних та небезпечних хімічних речовин;
- невідповідність місць і умов зберігання цих РХЗ вимогам, установленим відповідними відомчими актами МНС.

На регіональному рівні ситуація ускладнюється невирішеністю питання щодо механізму фінансування видатків на утримання складських приміщень, призначених для зберігання засобів РХЗ. Так, попри те, що склади і майно, яке в них зберігається, утримуються на балансі підрозділів з питань НС ОДА, до 1 січня 2008 р. ці видатки фінансувало МНС за окремою бюджетною програмою КПК 3201250 "Забезпечення навчально-методичних функцій та діяльності служб у сфері цивільного захисту". Однак із вказаної дати, МНС припинило фінансування даних видатків, не передавши при цьому відповідні бюджетні призначення та штатну чисельність ОДА, фактично створивши в такий спосіб умови для перебування зазначених об'єктів державної власності в безгосподарському

стані.

З метою врегулювання наведеної ситуації доцільно збільшити граничну чисельність та видатки на утримання ОДА (за рахунок відповідного зменшення чисельності та видатків на утримання МНС) для того, щоб ці місцеві ОБВ змогли належним чином забезпечувати підтримання у функціональному стані складських приміщень, призначених для збереження засобів РХЗ.

Вбачається, що ситуацію із належним забезпеченням населення засобами РХЗ можливо на національному рівні вирішити виключно шляхом прийняття в установленому порядку відповідної загальнодержавної цільової програми, забезпечивши її належне фінансування за рахунок, передусім, коштів Державного бюджету, а також інших джерел.

Проаналізовані в даній роботі проблеми організаційно-правового забезпечення на регіональному рівні державної політики у сфері ЦЗ щодо оповіщення та інформування населення в НС, а також радіаційного і хімічного захисту дозволяють зробити висновок, що в цій частині національна система протидії НС далека від досконалості і потребує оптимізації. Імовірно, надані пропозиції щодо вирішення окреслених проблем можуть стати в нагоді МНС під час удосконалення законодавства у сфері ЦЗ.

Оскільки зазначена сфера державно-владних відносин передбачає вирішення комплексу заходів (інженерний, психологічний, медико-біологічний захист, спостереження і лабораторний контроль, евакуаційні заходи, укриття в захисних спорудах тощо), для реалізації яких також є характерним цілий спектр недоліків організаційно-правового механізму, подальші перспективні дослідження будуть відбуватись у напрямку пошуку методів та інструментів удосконалення механізмів державного управління сферою ЦЗ на різних владно-управлінських рівнях.

Література:

1. Закон України “Про Цивільну оборону України” від 3 лютого 1993 р. № 2974-XII // ВВР України. – 1993. – № 14. – Ст. 124.
2. Закон України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 22 лютого 2000 р. № 1490-III // ВВР України. – 2000 – № 20. – Ст. 148.
3. Закон України “Про правові засади цивільного захисту” від 24 червня 2004 р. № 1859-IV // ВВР України. – 2004. – № 39. – Ст. 488.
4. Закон України “Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 20 березня 2008 р. № 150-VI // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 25. – Ст. 758.
5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Цивільну оборону України” від 10 травня 1994 р. № 299 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 9. – Ст. 217.
6. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження

Положення про організацію оповіщення і зв'язку в надзвичайних ситуаціях” від 15 лютого 1999 р. № 192 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 7. – Ст. 131.

7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку забезпечення населення і особового складу невоєнізованих формувань засобами радіаційного та хімічного захисту” від 19 серпня 2002 р. № 1200 // Офіц. вісн. України . – 2002. – № 34. – Ст. 1597.

8. Постанова Кабінету Міністрів України “Про здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти” від 28 березня 2008 р. № 274 // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 25. – Ст. 793.

9. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2001. – № 37. – Ст. 189.

10. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру // http://www.mns.gov.ua/ministerstvo/program_KMU/inform/inform.php

11. Наказ МНС та Держкомзв'язку “Про затвердження Інструкції про порядок експлуатаційно-технічного обслуговування апаратури оповіщення і зв'язку підприємствами електрозв'язку України” від 16 серпня 2000 р. № 210/119, зареєстрований в Мін'юсті 7 березня 2001 р. № 207/5398 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 11. – Ст. 472.

12. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 роки” від 20 серпня 2008 р. № 1156-р // <http://www.zakon.rada.gov.ua>

13. Створюємо сучасну систему цивільної безпеки (Інтерв'ю з начальником Департаменту цивільного захисту МНС В.Квашуком напередодні щорічного збору-навчання керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань реагування на надзвичайні ситуації) // Надзвичайна ситуація. – 2006. – № 11. – С. 6 – 9.

Надійшла до редколегії 16.04.2008 р.