

*В. О. КОСТЕНКО*

## **АКТУАЛІЗАЦІЯ ПРОЦЕСУ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

*Розглянуто принципи побудови і реальної практики функціонування системи цивільного захисту України, а також системний підхід до розгляду ключових проблем і перспективних напрямків модернізації даної системи. Висвітлено законодавчий і нормативно-творчий процеси, направлені на зміну принципів і механізмів державного управління щодо захисту населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на сучасному етапі розвитку держави.*

**Ключові слова:** надзвичайна ситуація, державне управління, система цивільного захисту, безпека життєдіяльності.

*This work, continuing coverage of issues in the field of civil protection, is dedicated to construction principles and actual practice of functioning of the Civil Protection System of Ukraine. This problematic is considered mainly by means of systemic approach in examination of key problems and prospective modernization ways of the current system. It is highlighted a legislative and regulatory-creative process, aimed at change of principles and mechanisms of state administration concerning protection of population and territories from emergency situations of technogenic and natural character at the present stage of the state development.*

**Key words:** emergency situation, government administration, civil protection system.

На сьогодні якість і характер державного управління визначають якість життя кожної сім'ї, кожної людини окремо і суспільства в цілому. Тож, якщо на рівні державного управління допускається помилка або зловживання владою, то ніхто поодиноці не в змозі погасити або компенсувати наслідки такого роду помилок і зловживань. Якість нашого життя визначається не тільки тим, як добре чи погано ми працюємо, але перш за все тим, хто і як здійснює управлінську діяльність.

Проблема ролі і значення державного управління в житті суспільства одна із самих актуальних проблем сучасності, що стає домінуючою в тематиці науково-практичних досліджень спеціалістів різних галузей науки, предметом активних дискусій та обговорень державних і громадських інститутів. Адже наука – це завжди пошук нових можливостей для розв'язання проблем розвитку суспільства.

Якість людського життя нерозривно пов'язана з розв'язанням проблем безпеки її життєдіяльності, захисту територій, навколишнього природного

середовища і майна від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (НС), пожежної та техногенно-екологічної безпеки. Отже, безпека – найважливіша характеристика якості життя, що може виступати індикатором стану функціонування держави і критерієм успішності реалізації реформ.

Загальна для всіх регіонів планети біосферно-екологічна проблематика, величезні ризики техногенних та екологічних катастроф, серйозні загрози природного середовища та пов'язані з цим соціально-економічні негаразди, як ніколи, актуалізують у вітчизняній науці, суспільно-політичному житті проблему вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту (ЦЗ), як невід'ємної складової національної безпеки України.

Згідно зі ст. 7 Закону України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003 р. № 964-IV [1] до основних загроз національним інтересам і національній безпеці в зазначеній сфері відносяться: значне антропогенне порушення і техногенна переважаність території України, зростання ризиків виникнення НС та їх наслідків; неподолані негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи; погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на р. Дніпро; небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного тероризму; застарілість і недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів та багато інших.

Саме тому вирішення зазначених проблем має стати завданням подальших науково-практичних досліджень, пріоритетом розвитку держави, центральним завданням соціальних реформ, об'єднуючою політико-правовою ідеєю на сучасному шляху модернізації української держави.

Значний внесок саме в розвиток науки державного управління у цій сфері зробили сучасні українські науковці: В. Богданович, О. Власюк, В. Косевцов, В. Предборський, П. Волянський, А. Серант, Ю. Соха, О. Максимчук, О. Труш, Р. Приходько, І. Кринична та інші, які запропонували концептуально нові теоретичні підходи до розв'язання актуальних і складних проблем у цій сфері.

Утім, алгоритми управління, які домінують у діючій системі ЦЗ України, далеко не повністю відповідають запитуваним вимогам часу і потребують осмислено-вольових змін. Відповідно, підхід до розв'язання вказаних кризових явищ на основі проведення наукових розробок саме у сфері вдосконалення державного управління, є найбільш дієвим і перспективним.

Водночас, системний аналіз матеріалів останніх наукових робіт з даної проблематики і практичний досвід вирішення окремих проблем свідчать, що рівень і якість управління системою ЦЗ України залишаються на сьогодні ще недостатньо системно та глибоко вивчені і розглянуті у науковій літературі.

Мета статті – розглянути сучасні тенденції та окреслити перспективні напрямки діяльності державних інституцій у контексті вдосконалення державного управління системою ЦЗ України.

Структуру єдиної системи ЦЗ не впорядковано, управління процесами ЦЗ потребує оптимізації. На регіональному рівні дублюються управлінські функції, у центральних органах влади ліквідовано підрозділи ЦЗ. Функціональні підсистеми здебільшого не сформовано і не підготовлено до виконання покладених на них завдань. Згідно із законодавством, у сфері ЦЗ одночасно існують система ЦО України, єдина державна система запобігання і реагування на НС, а також єдина система ЦЗ, створення якої не завершено. Розбіжності в законодавстві ускладнюють роботу з організації управління єдиною системою ЦЗ, унаслідок чого знижено ефективність виконання відповідних завдань. Матеріально-технічне оснащення органів управління та сил ЦЗ не відповідає сучасним вимогам. Такі найбільш негативні результати аналізу стану ЦЗ України створили нагальну потребу у проведенні системних реформ у цій галузі.

Найбільш активний процес удосконалення державного управління у сфері ЦЗ України розпочався з прийняття КМУ розпорядження “Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку ЦЗ на 2009-2013 роки” від 20.08.2008 р. № 1156-р [8], яка потім була затверджена постановою КМУ від 25 лютого 2009 р. № 156 [4].

Метою Програми є створення єдиної системи ЦЗ та ефективних сил ЦЗ для зменшення ризику виникнення НС та досягнення гарантованого рівня захисту населення і територій від їх наслідків. У ній визначені стратегічні напрямки розвитку системи ЦЗ України, стан виконання яких будуть розглянуті нижче.

У рамках Програми в Україні поступово реалізуються системні заходи щодо модернізації та вдосконалення управління системою ЦЗ. Зокрема, прийнято низку важливих нормативно-правових актів. Базовим документом, що забезпечив оптимізацію законодавства у сфері ЦЗ і заклав нормативну базу для створення єдиної державної системи ЦЗ, став прийнятий ВРУ Кодекс ЦЗ, який затверджено Указом Президента України від 02.10.2012 р. № 5403-VI та введено в дію з 01.07.2013 р. [10]. Проте цей документ до цього часу містить суттєві техніко-юридичні та змістовні вади, зазначені у висновках Головного науково-експертного управління і Головного юридичного управління апарату ВРУ під час проходження проекту даного Кодексу у парламент [11].

Стратегічним напрямком розвитку ЦЗ відповідно до положень вищевказаної Концепції є створення в Україні відповідно до Закону України від 13.03.2012 р. № 4499-VI Системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 (Система 112) [2]. З метою її належного створення постановою КМУ від 17.10.2012 р. № 1031 було затверджено Порядок функціонування цієї Системи [5].

Головною метою її створення є забезпечення дотримання конституційних прав громадян на особисту безпеку, охорону здоров'я та майна, надання державної послуги європейського рівня, забезпечення

єдиного номера виклику “112” для всіх екстрених ситуацій, безкоштовного з’єднання з кожної точки держави з будь-якого доступного телефону (комунікатора), високої швидкості з’єднання з оператором Системи 112, оперативного отримання кваліфікованої допомоги, можливість спілкування іноземними мовами. Створення сучасної кваліфікованої послуги населенню передбачає розвиток на новому якісному рівні функціонування єдиної державної системи ЦЗ на всій території країни, що суттєво наблизить Україну до європейських стандартів безпеки.

Однак через досить складний організаційно-управлінський і технічний механізм реалізації цього проекту брак державних коштів повноцінне створення і функціонування Системи 112 до цього часу забезпечити так і не вдалося.

Відповідно до розділу II Кодексу ЦЗ для забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ в Україні створено єдину державну систему ЦЗ (ЄДС ЦЗ) [10]. Дана система складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їх ланок і представляє собою сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері ЦЗ.

Відповідно до частини другої ст. 8 Кодексу ЦЗ Урядом України прийнято постанову від 09.01.2014 р. № 11 [6], якою затверджено Положення про ЄДС ЦЗ, що регулює питання здійснення заходів ЦЗ в державі, визначає склад органів управління та сил ЦЗ, планування діяльності ЄДС ЦЗ, порядок виконання нею завдань та організації взаємодії. Це дозволить значно підвищити ефективність захисту людей і територій від НС природного і техногенного характеру, а також забезпечити чітку координацію структур, задіяних під час НС, – центральних і місцевих органів влади, рятувальників, комунальних служб, підприємств, волонтерів, – і створити можливості для оперативного інформування населення.

Найважливішою відмінністю оновленої системи ЦЗ є чіткий розподіл завдань і відповідальності між органами влади і підприємствами. Для цього буде створено трирівневу систему захисту населення: на рівні держави, окремого регіону або конкретного підприємства (організації). Ключовим нововведенням є те, що до ліквідації НС залучатимуться підприємства незалежно від форми власності. Наступними важливим етапом роботи в цьому напрямку має стати розробка та прийняття відповідних положень про територіальні підсистеми та їх ланки на рівні регіонів, міст і районів, до якої мають бути залучені кращі фахівці всіх зацікавлених органів управління і служб. Це повинні бути добре відпрацьовані документи, які б урахували специфіку і відповідали потребам регіону або конкретної території.

Слід зазначити, що відповідно до частини другої та третьої пункту 10 даного Положення постійно діючими органами управління ЦЗ, до

## *Механізми державного управління*

---

повноважень яких належать питання організації та здійснення заходів ЦЗ на регіональному та місцевому рівнях є Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, підрозділи з питань ЦЗ, які утворюються у їх складі, територіальні підрозділи ДСНС.

Проте до цього часу невирішеною залишається проблема відновлення в структурі місцевих державних адміністрацій окремих підрозділів з питань НС, які перестали функціонувати в результаті прийняття Урядом постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій” від 18.04.2012 р. № 606 [7]. Цей крок фактично позбавив вказані місцеві органи виконавчої влади повноважень щодо ефективної реалізації державної політики у сфері ЦЗ. Тому це питання потребує термінового вирішення на всіх владних рівнях.

Положенням також затверджено два переліки центральних органів виконавчої влади: що створюють функціональні підсистеми ЄДС ЦЗ та якими утворюються спеціалізовані служби ЦЗ. Тепер зазначеним органам влади терміново необхідно на високому професійному рівні розробити та затвердити за погодженням із центральним органом влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері ЦЗ (ДСНС), Положень про відповідні функціональні підсистеми, та забезпечити їх подальше ефективне функціонування.

Першочерговим завданням розвитку системи ЦЗ України є модернізація системи централізованого оповіщення населення при виникненні НС. У даний час діюча система є морально і фізично застаріла та нездатна в повному обсязі забезпечити виконання покладених на неї завдань і вимагає технічної модернізації з урахуванням новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій і змін, що відбулися в суспільстві, зокрема за період становлення і розвитку України як незалежної держави. Уряд у рамках Загальнодержавної цільової програми захисту населення і територій від НС на 2013 – 2017 рр. [3] прийняв розпорядження від 15.01.2014 р. № 23-р [9], яким схвалив концепцію розвитку і технічної модернізації вказаної системи.

Метою концепції є визначення вимог модернізації системи централізованого оповіщення, оснащення її сучасними програмно-технічними засобами з використанням новітніх інформаційно-телекомунікаційних технологій обробки, передачі та відображення інформації про загрозу або виникнення НС. Реалізація концепції здійснюватиметься поетапно протягом 2014 – 2018 років. Зокрема, пропонується два можливих варіанти вирішення проблеми модернізації системи оповіщення. Перший варіант передбачає модернізацію системи централізованого оповіщення і створення на її базі нової автоматизованої системи оповіщення, а другий – створення нової автоматизованої системи

оповіщення, що може призвести до виникнення ситуації, під час якої чинна система буде відключена, а створення нової не буде завершено.

НС в Україні виникають у 5 – 8 разів частіше, ніж в інших промислових розвинутих країнах світу, в результаті чого щорічно гине понад 1% населення (більше 50 тис. осіб) [12]. Майже третина аварій і нещасних випадків на виробництві пов'язана з незадовільними знаннями людей порядку дій у НС. Це – наслідок серйозних недоліків у навчанні як на виробництві, так і в освітніх закладах. Відповідальність за вирішення цієї проблеми має взяти на себе освітня галузь. Вивчення предмету безпеки життєдіяльності в освітніх закладах має стати важливим кроком у розширенні світогляду майбутніх фахівців про безпеку людини та її захист у процесі виробничої і побутової діяльності, в умовах НС мирного та воєнного часу. Адже, безпека життєдіяльності є галуззю наукових знань, що охоплюють теорію і практику захисту людини від небезпечних, шкідливих і уражаючих факторів у всіх сферах людської діяльності, а також збереження її здоров'я і безпеки в середовищі існування.

Значно знизилась якість державного управління системою ЦЗ, що не дозволяє ефективно вирішувати задачі, віднесені до пріоритетів національних інтересів України та основних напрямів державної політики з питань національної безпеки у сфері ЦЗ, передбачених статтями 6 та 8 Закону [1].

Практична діяльність органів управління і сил ЦЗ та ефективність заходів щодо протидії аваріям, катастрофам та іншим НС, не завжди відповідають вимогам забезпечення необхідного рівня безпеки людини на сучасному етапі розвитку суспільства. Суттєві недоліки в організації оперативного реагування на масштабні НС, прийнятті своєчасних і адекватних оперативній обстановці рішень, а також у проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт свідчать про недостатній рівень організації управління в НС.

У більшості випадків ці причини породжені відсутністю достатнього досвіду та необхідних знань у керівників усіх ланок управління системи ЦЗ. Тож діяльність керівного складу ЦЗ та органів місцевої влади під час організації, планування та керівництва органами управління і силами при загрозі та виникненні НС потребує системного вдосконалення в найближчій перспективі. Отже, цей напрямок діяльності має стати центральним завданням ДСНС України, центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Сьогодні в українській політиці все частіше говориться про посилення ролі місцевого самоврядування в системі державного управління. Немає жодних сумнівів у необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Її реалізація дозволить вирішити багато проблем розвитку сільських громад, у тому числі проблем у сфері ЦЗ. Наразі Уряд готує ініційовану Президентом України концепцію розвитку сільських населених пунктів до 2025 р., в якій обов'язково повинні бути відображені системні механізми вирішення усіх нагальних питань сфери ЦЗ територіальних громад.

Розв'язання проблем сфери ЦЗ та протидії НС необхідно вирішувати шляхом підвищення швидкодії у прийнятті рішень і підвищення якості управління. Це можна забезпечити шляхом передачі повноважень від центра до регіонів з одночасним визначенням основоположних правил їх прийняття. Виходячи з сьогodнішніх реалій та використовуючи передовий досвід розвинених країн, необхідно ми повинні децентралізувати бюджети, децентралізувати владні повноваження і віддати їх на місця, щоб влада була максимально близька до населення та спроможна самостійно швидко та ефективно вирішувати питання місцевого значення.

Ефективна державна політика у сфері ЦЗ – це пріоритет у забезпеченні національної безпеки України. Сучасна система ЦЗ України потребує принципової модернізації в різних напрямках її функціонування, зокрема у сфері державного управління. Для вдосконалення державного управління необхідно в найкоротші терміни забезпечити прийняття і приведення нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України у відповідність з новим Кодексом ЦЗ, а також продовжити розробку нової теоретичної бази і практичних рекомендацій у сфері підвищення якості державного управління системою ЦЗ, щоб забезпечити її функціонування за принципом: не навздогін, а на випередження.

### Література:

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351).

2. Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 : Закон України від 13.03.2012 р. № 4499-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

3. Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки : Закон України від 07.06.2012 р. № 4909-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

4. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 р. № 156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

5. Про затвердження Порядку функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 : постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1031 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

6. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 9.01.2014 р. №11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

7. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної,

районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 р. № 606 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

8. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.08.2008 р. № 1156-р [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

9. Про схвалення концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.01.2014 р. № 23-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

10. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

11. Висновок Головного науково-експертного управління від 18.05.2012 р., зауваження Головного юридичного управління від 06.07.2012 р., від 02.10.2012 р. до проекту Кодексу цивільного захисту України (від 02.04.2012 р. № 10294) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

12. *Лапін В. М.* Безпека життєдіяльності людини. Навчальний посібник / В. М. Лапін. – Львів : Львівський банківський коледж, 1998. – 192 с.

*Надійшла до редколегії 04.04.2014 р.*