

С. О. АНДРЕЄВ

КЛЮЧОВІ ЧИННИКИ ДЕСТРУКТИВНОГО ВПЛИВУ НА СТАБІЛЬНІСТЬ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Розглянуто ключові чинники деструктивного впливу на стратегічну стабільність єдиної державної системи цивільного захисту України, які знижують ефективність функціонування зазначеної державної системи. Запропоновано класифікувати відповідні чинники на зовнішні та внутрішні. Визначено конкретні внутрішні (внутрісистемні) чинники в кожному з наведених видів факторів цієї групи.

Ключові слова: безпека від надзвичайних ситуацій, єдина державна система цивільного захисту, надзвичайна ситуація, стабільність, цивільний захист, цивільна оборона.

The article deals with the key factors of destructive influence on the strategic stability of the Ukrainian single national system of civil protection that reduce the effectiveness of the one mentioned above. It is suggested to classify the relevant factors on external and internal. Specific internal (intrasystem) factors in each of the mentioned types of factors in this group are determined.

Key words: security from emergency situations, the single national system of civil protection, an emergency situation, stability, civil protection, civil defence.

Недавній досвід таких країн, як США, Канади (терористичний акт у м. Бостон (квітень 2013 р.), аномальне зниження температури та нетипові снігові опади взимку 2013-2014 рр.) та Росії (вибух метеорологічного тіла в атмосфері над м. Челябінськ у лютому 2013 р., паводок на Далекому Сході в липні-серпні 2013 р., терористичні акти в м. Волгограді наприкінці грудня 2013 р.), доводить, що від великомасштабних надзвичайних ситуацій (далі – НС) різного характеру не застраховані навіть держави із високим рівнем технологічного та соціально-економічного розвитку, котрі, маючи боєздатні сили реагування на НС та високоефективні технології їх попередження, далеко не завжди мають змогу ефективно протидіяти таким ситуаціям.

Україні, безумовно, вистачить власних прикладів НС, що виникли протягом 2013 – на початку 2014 р. (снігові опади в м. Києві в січні 2013 р., що спричинили транспортний колапс у столиці та практично паралізували її нормальну життєдіяльність; пожежі на Вуглегірській теплоелектростанції у м. Світлодарську Донецької області, яка виникла в березні 2013 р., а також на території ювелірної фабрики у приміщенні заводу “Хартрон” у м. Харкові,

яка трапилась у січні 2014 р.), аналіз дій органів управління та сил цивільного захисту (далі – ЦЗ) стосовно яких, є достатнім приводом для того, щоб вищі органи державної влади та науковці звернули пильнішу увагу на управлінську проблематику у сфері ЦЗ.

Удосконалення єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДС ЦЗ) України, основною метою функціонування якої є забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ у мирний час та в особливий період [5, ст. 8; 8, п. 3], потребує дослідження питання щодо визначення причин та умов, які негативно впливають на стабільність її функціонування.

Розвиток ЄДС ЦЗ (розбудова її організаційних, правових, інституціональних та інших засад) неодмінно потребуватиме обґрунтування та реалізації адекватних заходів щодо нейтралізації або мінімізації чинників, що чинять деструктивний вплив на стратегічну стабільність цієї державної системи, внаслідок дії яких знижується її ефективність.

Питання державного управління у сфері ЦЗ, у тому числі щодо різних проблемних аспектів функціонування ЄДС ЦЗ є предметом розгляду багатьох вітчизняних фахівців, зокрема: С. Домбровської, С. Засулька, Л. Жукової, Н. Клименко, С. Кузніченко, С. Мосова, О. Островерх, В. Петкова, А. Роміна, В. Садкового, В. Тищенко, О. Труша, А. Філіпенко, Л. Шевченко та ін.

Слід також відзначити російських науковців, які в своїх працях приділяли увагу проблемам створення та діяльності російської державної системи щодо попередження та ліквідації НС: Н. Архипову, Ю. Воробйова, Б. Порфир'єва, М. Фалєєва, В. Федоренка, Г. Федулова, Р. Цалікова.

Загальним недоліком попередніх досліджень вітчизняних науковців питання стосовно причин та умов, що негативно впливають на стабільність і стійкість ЄДС ЦЗ, є здебільшого констатація ними деяких проблем у функціонуванні зазначеної системи як-то: недосконалості законодавства у сфері ЦЗ, наявності елементів системи цивільної оборони України поряд із несформованою до кінця ЄДС ЦЗ України, дублювання функцій і повноважень з питань ЦЗ тощо.

Наукові доробки зарубіжних учених щодо причин та умов, котрі дестабілізують діяльність державних систем ЦЗ, можуть бути взяті до уваги лише частково з огляду на специфіку інституціональних засад ЄДС ЦЗ, а також урахування національні особливості її становлення за період незалежності нашої країни.

Мета статті – виявити основні чинники, які деструктивно впливають на стратегічну стабільність ЄДС ЦЗ, передусім її інституціональних засад, у сучасних умовах з метою науково-практичного обґрунтування заходів щодо їх усунення або мінімізації негативних впливів.

Визначення чинників, котрі чинять деструктивний (дезорганізуючий) вплив на вітчизняну державну систему ЦЗ, є важливим науково-практичним завданням не лише тому, що це питання не досліджено в науковій літературі, а здебільшого тому, що вищі органи державної влади, зокрема Президент

України, Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), Рада національної безпеки і оборони України (далі – РНБО), все частіше звертають увагу на проблеми в діяльності ЄДС ЦЗ [1; 7; 11].

Доволі показовими, в цьому контексті, є аналітичні висновки РНБО, закріплені у рішенні від 16.05.2008 р., які залишаються цілком актуальними на сьогоднішній день: “...Недосконалість та суперечливість окремих положень правової бази у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та військового характеру, неналежний рівень наявних фінансових, матеріальних ресурсів та відповідних резервів, непослідовність політичних рішень, спрямованих на зниження рівня ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, незадовільний технічний стан сил цивільного захисту свідчать про недостатню адекватність діючої системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації існуючим заходам...” [11].

При цьому аналіз базових загальнодержавних документів програмного й аналітичного характеру щодо розвитку ЄДС ЦЗ [4; 6; 7; 11], показує, що час минає, а проблеми інституціонального плану у функціонуванні цієї державної системи залишаються невирішеними та незмінними.

Беручи до уваги характер предметної сфери державного управління у сфері ЦЗ, а також завдання, покладені на ЄДС ЦЗ [5, ст. 8]), не викликає сумнівів факт існування тісного зв'язку цього напряму державно-владної діяльності зі сферою національної безпеки країни, а також наявність прямого причинно-наслідкового зв'язку між стратегічною стабільністю ЄДС ЦЗ та безпекою держави і суспільства в цілому.

У зв'язку з цим, особливого значення набуває визначення та аналіз основних чинників, які чинять деструктивний вплив на стратегічну стабільність ЄДС ЦЗ, що послужить підставою, по-перше, для їх класифікації, котра має важливе значення задля вироблення державноуправлінських та інших заходів щодо усунення відповідних чинників або мінімізації впливу їх негативних наслідків, а по-друге, для виявлення взаємозв'язків між різними деструктивними чинниками, що також конче необхідно для створення ефективної системи заходів щодо їх нейтралізації.

З метою вирішення цього завдання вбачається за доцільне навести визначення деяких основних термінів, які взято нами за основу в цій статті, а саме термінів “безпека”, “єдина державна система цивільного захисту”, “стабільність”, “стратегічна стабільність”, “чинник”.

Безпека – стан системи, в якому вона зберігає свою цілісність, стійкість (стабільність), здатність до ефективного функціонування й стійкого розвитку, а на їх основі – можливість надійного захисту всіх її елементів (підсистем, сфер, об'єктів) від будь-яких деструктивних внутрішніх і зовнішніх дій [2, с. 13].

ЄДС ЦЗ – сукупність органів управління, сил і засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади (далі – ОВВ), Ради міністрів Автономної

Республіки Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері ЦЗ [5, п. 2].

Стабільність – це стан, який характеризується спроможністю явища або процесу зберігати свої системоутворюючі властивості, основні характеристики, параметри та сутність за наявності деструктивних (дезорганізуючих) чинників з боку різних предметів, явищ чи процесів (власне визначення – *прим. авт.*).

Стратегічна стабільність – це стан, який характеризується спроможністю явища або процесу зберігати на довгострокову перспективу свої системоутворюючі властивості, основні характеристики, параметри та сутність за наявності деструктивних (дезорганізуючих) чинників з боку різних предметів, явищ чи процесів (власне визначення – *прим. авт.*).

Чинник (лат. *factor* – фактор) – умова, рушійна сила, причина будь-якого процесу або явища, котре визначає його характер або окремі риси. Вони можуть бути стабілізуючими та дестабілізуючими [5, с. 449].

Ураховуючи міжгалузевий (міжвідомчий) характер ЄДС ЦЗ, а також багатоманітний спектр загроз соціальної, природної, техногенної і воєнної безпеці, негативні чинники, що дестабілізують діяльність ЄДС ЦЗ, можуть бути класифіковані за різними підставами в залежності від різних аспектів.

На нашу думку, відповідні чинники доцільно розділити на зовнішні (воєнні, екологічні, економічні, інформаційні, культурно-освітні, науково-технічні, політичні, соціальні) та внутрішні (внутрісистемні) – кадрові, матеріально-технічні, науково-освітні, організаційно-управлінські, політичні, правові, фінансово-економічні.

Зовнішні фактори дестабілізації діяльності ЄДС ЦЗ, на наш погляд, цілком відповідають основним загрозам національної безпеки України (за критерієм сфер їх прояву), які досить детально та конкретно визначені й класифіковані у ключових загальнодержавних концептуальних документах із питань національної безпеки України [9, ст. 7; 10, розд. 3] та в енциклопедичній літературі [2, с. 435–443].

Проведений автором аналіз основних загроз національній безпеці України, наведених у перелічених джерелах, дає підстави стверджувати, що будь-яка із цих загроз може тією чи іншою мірою чинити прямий або опосередкований вплив на стабільність ЄДС ЦЗ. Це пов'язано, насамперед, із тим, що ця державна система є частиною, по-перше, системи національної безпеки країни, а по-друге, складовою всієї системи державного управління, тому вона безсумнівно відчуватиме вплив дії тих негативних чинників і загроз, які впливають на стан забезпечення ефективності як системи національної безпеки, так і системи державного управління в цілому.

Відтак, вбачається за доцільне зосередити більшу увагу саме на внутрішньосистемних чинниках, які негативно впливають на стабільність ЄДС ЦЗ, а отже, не сприяють її стійкому розвитку.

Кадрові чинники – суттєва втрата кадрового потенціалу ЄДС ЦЗ у зв'язку із розформування штабів цивільної оборони та військ цивільної

Механізми державного управління

оборони; часті зміни в керівництві центрального ОВВ, уповноваженого реалізовувати державну політику у сфері ЦЗ (далі – ЦОВВ з питань ЦЗ); значна плінність кадрів у системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) та її територіальних органах; наявність стійкої тенденції щодо припинення служби та роботи особами атестованого складу органів та підрозділів ЦЗ, а також найманими працівниками, пов'язаного із їхнім переходом у приватний сектор економіки та інші галузі з більш високим рівнем оплати праці; розповсюдженість елементів протекціонізму та лобізму у питаннях висування та призначення на посади середньої та вищої керівної ланки в органах управління у сфері ЦЗ.

До *матеріально-технічних чинників* належать: низький рівень матеріально-технічного забезпечення органів управління та сил ЦЗ; катастрофічне зменшення засобів індивідуального та колективного захисту населення від НС та їх наслідків (передусім, непрацюючого населення); моральний і фізичний знос систем централізованого оповіщення цивільної оборони; критичний стан створення регіональних, місцевих та об'єктових резервів матеріально-технічних засобів, призначених для реалізації заходів щодо попередження та ліквідації наслідків НС; відсутність на території України суб'єктів господарювання, котрі виробляють сучасні засоби індивідуального захисту, конкурентоздатні зразки аварійно-рятувальної, іншої спеціальної техніки та обладнання.

З-поміж *науково-освітніх чинників* треба відзначити такі: низький рівень культури безпеки життєдіяльності населення країни в цілому; недостатній рівень професійної підготовки як практикуючих фахівців, так і випускників навчальних закладів системи ДСНС у питаннях державного управління, правознавства, економіки, політології, соціології, прогресивних технологій і методик у сфері ЦЗ; неефективний, переважно вузьковідомчий характер науки та освіти у цій сфері, заснований на минулому багаторічному досвіді підготовки фахівців у галузі пожежної безпеки системи МВС України; відсутність відповідної галузевої цільової програми розвитку науки та освіти у сфері ЦЗ; неефективна координація ДСНС наукових досліджень з проблематики ЦЗ (зокрема з питань державного управління в цій сфері), що спричиняє їх розрізненість та фрагментарність; відсутність на національному рівні фундаментальних теоретико-методологічних досліджень з питань розвитку та вдосконалення механізмів державного управління у сфері ЦЗ; певна невідповідність освітньо-професійних програм підготовки фахівців ЦЗ практичним потребам органів управління та сил ЦЗ внаслідок розвитку науки та техніки, збільшення масштабності та кількості НС, а також через постійні зміни у законодавстві та реорганізації органів управління та сил ЦЗ.

Серед *організаційно-управлінських чинників* варто вказати на такі: надмірна складність організаційної структури ЄДС ЦЗ; використання застарілих форм і методів управління під час планування та реалізації заходів ЦЗ, орієнтованість, в основному, на реагування на НС та ліквідацію їх

наслідків, на тлі нестачі методик та практики здійснення конкретних превентивних заходів у сфері ЦЗ (прогнозування НС та їх попередження); поширення переважно адміністративно-командних методів управління в системі ДСНС, а також елементів бюрократизму і формалізму в діяльності органів і посадових осіб системи ЦЗ; низький рівень організаційної культури службовців органів ЦЗ, передусім, нижчої керівної ланки; інформаційна замкнутість ЄДС ЦЗ та неефективна система громадського контролю за діяльністю органів і підрозділів ЦЗ; поширення тенденцій децентралізації державного управління у сфері ЦЗ (перекладання функцій, повноважень та відповідальності в цій сфері із державного на місцевий рівень, від органів і підрозділів ДСНС на місцеві ОВВ та органи місцевого самоврядування; наявність фактів дублювання повноважень, компетенційних суперечок у практичній діяльності органів і посадових осіб у сфері ЦЗ.

До *політичних чинників* можна віднести: відсутність концептуального бачення у керівництва країни щодо принципових шляхів розвитку ЦЗ України; поширення практики політично вмотивованих кадрових призначень на керівні посади в органах управління у сфері ЦЗ на різних організаційно-правових рівнях управління (центрального, регіонального, місцевого); відсутність наступності та послідовності у питаннях формування та реалізації державної політики у сфері ЦЗ; незбалансованість функцій і повноважень різних органів публічної влади, задіяних у питаннях реалізації державної політики у вказаній сфері; створення режиму юридичної та політичної безвідповідальності за невиконання чи неналежне виконання програмних державних рішень у цій сфері та їх негативні наслідки для держави, суспільства та особистості; масові акції протесту, що переходять межі дозволених.

Правові чинники – відсутність належних правових гарантій щодо забезпечення конституційних прав і свобод громадян у сфері ЦЗ та безпеки життєдіяльності населення; недосконалість національного законодавства у цій сфері, його складність, суперечливість, наявність значної кількості прогалин, абстрактних норм і декларативних положень, а також правових норм, які фактично закріплюють умови для дублювання повноважень між різними суб'єктами забезпечення ЦЗ або бездіяльності в окремих напрямках ЦЗ; низька ефективність діяльності судових та правоохоронних органів щодо захисту прав і свобод громадян у сфері ЦЗ; низький рівень правосвідомості та правової культури як населення країни, так фахівців системи ЦЗ; поширеність корупції та хабарництва у сфері здійснення контрольно-наглядових функцій в галузі пожежної та техногенно-екологічної безпеки.

З-поміж *фінансово-економічних факторів* слід виділити: низький рівень фінансування заходів ЦЗ на всіх адміністративно-територіальних рівнях; поширення практики недофінансування або взагалі припинення фінансування видатків за державними, регіональними та місцевими програмами з питань ЦЗ; фінансування відповідних витрат місцевими ОВВ та органами місцевого самоврядування за залишковим принципом; низький

рівень грошового забезпечення та заробітної платні службових осіб й працівників системи ДСНС, інших органів і підрозділів ЦЗ, професійних рятувальників; відсутність ефективної та прозорої системи матеріального стимулювання служби та праці у сфері ЦЗ; незабезпеченість належним фінансуванням видатків на матеріально-технічне переоснащення сил ЦЗ, зокрема пожежно-рятувальних підрозділів, придбання сучасних зразків техніки та інших аварійно-рятувальних засобів; існування здебільшого “бюджетів проїдання”, тобто фінансування витрат переважно на заробітну платню та комунальні витрати, пов’язані із утриманням службових приміщень органів управління та сил ЦЗ.

Наслідки деструктивного впливу внутрішньосистемних чинників на ефективність діяльності ЄДС ЦЗ доречно проілюструвати на прикладі змін у керівництві ЦОВВ з питань ЦЗ, яким зараз є ДСНС.

Так, в Україні за період з 1991 по 2012 рр. змінилося 12 керівників МНС (враховуючи двох начальників Штабу цивільної оборони України). При цьому, з 2005 по 2012 рр. МНС очолювали цивільні особи, які, як можна припустити, до призначення на посаду очільника зазначеного міністерства, мали, віддалене відношення до специфіки його діяльності та, як наслідок, недостатньо високий рівень професійної компетентності для забезпечення ефективного централізованого керівництва воєнізованим органом державної влади (2005 р. – Д. Жванія, 2005 – 2006 рр. – В. Балоба, 2006 – 2007 рр. – Н. Шуфрич, 2007 – 2010 рр. – В. Шандра, 2010 р. – Н. Шуфрич, 2010 – 2012 рр. – В. Балоба).

Натомість, наприклад, керівний орган Російської Федерації з питань цивільної оборони та НС (зараз це – Міністерство Російської Федерації з питань цивільної оборони, надзвичайних ситуацій та ліквідації наслідків стихійних лих – *прим. авт.*) 22 роки очолювала одна особа – С. Шойгу: з 1991 по 1994 рр. – Державний комітет у справах цивільної оборони, НС і ліквідації наслідків стихійних лих, а з 1992 по 2012 рр. – відповідне профільне міністерство. Очевидно, що ця обставина відіграла далеко не останню роль у процесі становлення російської єдиної державної системи запобігання та ліквідації НС, а також системи цивільної оборони, які на цей час визнаються експертами одними із найбільш ефективних у світі.

Більшість із наведених вище внутрішньосистемних чинників, які чинять деструктивний вплив на стабільність ЄДС ЦЗ, є конкретними фактичними даними, констатованими, в тому числі, вищими органами державної влади ЦЗ [7; 10], а також наведеними в аналітичних джерелах наукової інформації [4; 6]. Проте деякі із наведених чинників сформульовані автором на рівні робочих гіпотез і ще потребують ґрунтовного наукового дослідження та підтвердження, що, напевне, стане предметом подальших розвідок у цій царині.

Крім того, цілком очевидно, що як зовнішні чинники дестабілізації ЄДС ЦЗ України, так й внутрішньосистемні, тісно зв’язані між собою, тому їх поділ у запропонований спосіб є, певною мірою, умовним кроком, хоча не

можна заперечувати того, що це є вдалим гносеологічним прийомом для конкретизації цих чинників та їх подальшої класифікації.

Вплив наведених чинників може мати прямий або непрямий характер (безпосередній чи опосередкований), а результат виявляється у втраті ЄДС ЦЗ України своїх захисних властивостей щодо забезпечення безпеки населення та інших об'єктів від НС; у порушенні зв'язків між елементами її функціональних чи територіальних підсистем, зниженні ефективності взаємодії між різними суб'єктами забезпечення ЦЗ; у зміні організаційної структури й функцій окремих суб'єктів забезпечення ЦЗ тощо.

Далеко не кожен із наведених вище факторів поодиночки може нести реальну загрозу стабільності ЄДС, однак, у сукупності, всі ці чинники, безсумнівно, мультиплікативно створюватимуть надто серйозну загрозу для втрати вказаної якості цієї системи, а відтак, й для системи забезпечення національної безпеки держави загалом.

Тому є необхідним проведення більш детальної класифікації чинників дестабілізації діяльності ЄДС ЦЗ, визначення критеріїв щодо рівнів можливих наслідків для цієї системи (наприклад, незначна небезпека, середня небезпека, висока небезпека тощо), а також обґрунтування показників стосовно встановлення параметрів і якісних станів ЄДС ЦЗ залежно від наслідків дії тих чи інших чинників (наприклад, неготова до виконання покладених завдань, обмежено готова до дій за призначенням, повністю готова до дій за призначенням тощо).

Зазначені напрями наукових досліджень є перспективними для сфери державного управління у сфері ЦЗ.

Література:

1. Віктор Янукович наголошує на необхідності створення нової системи реагування на техногенні катастрофи і природні лиха, 29.03.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
2. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / [сост. : Г. П. Сытник, В. И. Абрамов, В. Ф. Смолянюк и др.]; под общ. ред. Г. П. Сытника. – К. : НАДУ, 2012. – 496 с.
3. Державна служба України з надзвичайних ситуацій / Історія становлення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua>.
4. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua>.
5. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.
6. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua>.

Механізми державного управління

7. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 р. № 156 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 16. – Ст. 495.

8. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 8. – Ст. 245.

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

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 08.06.2012 р. “Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України” : Указ Президента України від 08.06.2012 р. // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 45. – Ст. 1749.

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16.05.2008 “Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру” : Указ Президента України від 26.06.2008 р. № 590/2008 р. // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 48. – Ст. 1554.

Надійшла до редколегії 24.02.2014 р.