

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 355.58 : 351.862

Сергій АНДРЕЄВ
Національна академія державного управління
при Президенті України

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОТОВНОСТІ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДО ВВЕДЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ РЕЖИМІВ ЇЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглядаються інституціональні аспекти забезпечення готовності єдиної державної системи цивільного захисту до запровадження спеціальних режимів її діяльності, насамперед режиму надзвичайної ситуації та режиму надзвичайного стану. Зазначаються недоліки системоутворювальних елементів єдиної державної системи цивільного захисту (функціональних і територіальних підсистем) у режимі її повсякденного функціонування. Пропонуються певні висновки про стан готовності до дій за призначенням єдиної державної системи цивільного захисту за умови впровадження спеціальних режимів її діяльності.

Ключові слова: єдина державна система цивільного захисту, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, надзвичайна ситуація техногенного, природного, соціального та воєнного характеру, цивільна оборона, цивільний захист.

Сергей Андреев. Институциональные аспекты обеспечения готовности единой государственной системы гражданской защиты к введению специальных режимов ее деятельности

Рассматриваются институциональные аспекты обеспечения готовности единой государственной системы гражданской защиты к введению специальных режимов ее деятельности, прежде всего режима чрезвычайной

Державне управління та місцеве самоврядування, 2014, вип. 2(21)

ситуации и режима чрезвычайного положения. Указываются недостатки системообразующих элементов единой государственной системы гражданской защиты (функциональных и территориальных подсистем) в режиме ее повседневного функционирования. Предлагаются определенные выводы о состоянии готовности к действиям по предназначению единой государственной системы гражданской защиты при условии введения специальных режимов ее деятельности.

Ключевые слова: единая государственная система гражданской защиты, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, чрезвычайная ситуация техногенного, природного, социального и воєнного характера, гражданская оборона, гражданская защита.

Serhii Andreiev. Institutional aspects of preparedness for response of the single national system of civil protection for the insertion of special modes of its functioning

The institutional aspects of preparedness for response of the single national system of civil protection for the insertion of special modes of its functioning, primarily the mode of emergency situation and the mode of emergency rule are considered. Specific examples illustrate disadvantages of backbone elements of the single national system of civil protection (functional and territorial subsystems), as well as its organizational structure and the subject body in the mode of its daily functioning. There were made the conclusions about the state of preparedness to actions of the intended single national system of civil protection, on condition of the insertion of special modes of its functioning.

Key words: the single national system of civil protection, protection of population and territories from emergency situations, an emergency situation of anthropogenic, natural, social and military formation, civil defence, civil protection.

Надскладна суспільно-політична ситуація в Україні, пов'язана із масовими заворушеннями у м. Києві, захопленням адміністративних будинків кількох міністерств, а також облдержадміністрацій, нападами на працівників правоохоронних органів, загибеллю людей, що набула особливого загострення у січні-лютому 2014 р., на наш погляд, містила ознаки надзвичайної ситуації (далі – НС) соціального характеру загальнодержавного рівня. До того ж вона свідчила про існування на той час реальних передумов для введення в країні у встановленому порядку режиму надзвичайного стану.

У зв'язку з цим видається вельми актуальним, своєчасним і практично значущим розгляд питання щодо готовності єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДС ЦЗ), покликаної запобігати НС техногенного, природного, соціального та воєнного характеру й реагувати на них, до дій за призначенням за умови встановлення таких спеціальних режимів її функціонування, як режим НС та режим надзвичайного стану.

Питання державного управління у сфері цивільного захисту (ЦЗ), зокрема стосовно різних аспектів функціонування ЄДС ЦЗ,

розглядалися у працях С. Домбровської, С. Засунька, 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 згадати про російських учених, які приділяють особливу увагу проблемам створення та діяльності російської державної системи з попередження та ліквідації НС: Н. Архипову, Ю. Воробйова, Б. Порфир'єва, М. Фалєєва, В. Федоренка, Г. Федулова, Р. Цалікова. Подібні проблеми притаманні вітчизняній державній системі ЦЗ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з державного управління у сфері ЦЗ свідчить про те, що науковці, зокрема представники галузі науки державного управління, приділяють украй недостатньо уваги як управлінській проблематиці в цій сфері загалом, так і питанню ефективності виконання ЄДС ЦЗ покладених на неї завдань і функцій у різних режимах її функціонування, що також підтверджує актуальність і необхідність проведення дослідження зазначеного питання.

Мета статті – проаналізувати стан готовності ЄДС ЦЗ до введення спеціальних режимів діяльності в контексті нинішніх проблем та недоліків інституціональних засад її функціонування.

Для забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ в Україні законодавчо передбачено існування ЄДС ЦЗ, яка являє собою сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади (ОВВ), Ради міністрів Автономної Республіки Крим (далі – АР Крим), виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій [1; 3].

Для більш чіткого та повного розуміння призначення ЄДС ЦЗ вбачається доцільним коротко зупинитись на її основних завданнях, якими є: забезпечення готовності міністерств та інших центральних і місцевих ОВВ, органів місцевого самоврядування (ОМС), підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС; забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню НС; навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення НС; виконання державних цільових програм, спрямованих на запобігання НС, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат; опрацювання інформації про НС, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків НС; прогнозування й оцінка соціально-економічних наслідків НС, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах; створення, раціональне збереження і використання резерву матеріальних та

фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на НС; оповіщення населення про загрозу та виникнення НС, своєчасне та достовірне інформування про фактичний стан і вжиті заходи; захист населення в разі виникнення НС; проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків НС, організація життєзабезпечення постраждалого населення; пом'якшення можливих наслідків НС у разі їх виникнення; здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення; реалізація визначених законом прав у сфері захисту населення від наслідків НС, у тому числі осіб (чи їх сімей), що брали безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій; інші завдання, визначені законом [1].

ЄДС ЦЗ залежно від масштабів і особливостей НС, що прогнозується або виникла, функціонує в режимах: повсякденного функціонування; підвищеної готовності; НС; надзвичайного стану. Положенням про ЄДС ЦЗ визначається перелік заходів, що здійснюються у відповідному режимі, завдання та порядок взаємодії суб'єктів забезпечення ЦЗ під час функціонування зазначеної системи у відповідному режимі. В особливий період ЄДС ЦЗ функціонує відповідно до Кодексу цивільного захисту України та з урахуванням особливостей, що визначаються згідно з вимогами законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», а також інших нормативно-правових актів.

Режим повсякденного функціонування ЄДС ЦЗ встановлюється за умов нормального виробничо-промислового, радіаційного, хімічного, сейсмічного, гідрогеологічного, гідрометеорологічного, техногенного та пожежного становища та за відсутності епідемій, епізоотій, епіфітотій. У разі загрози виникнення НС за рішенням відповідно Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міських державних адміністрацій для ЄДС ЦЗ у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється режим підвищеної готовності. У разі виникнення НС за рішенням відповідно Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АР Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міських державних адміністрацій для ЄДС ЦЗ у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється режим НС. Режим надзвичайного стану для ЄДС ЦЗ у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється в межах території, на якій введено правовий режим надзвичайного стану відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [1]. Наприклад, у

режимі НС основними завданнями ЄДС ЦЗ є: оповіщення органів управління та сил ЦЗ, а також населення про виникнення НС та інформування про дії в умовах такої ситуації; призначення керівника робіт з ліквідації наслідків НС та утворення в разі потреби спеціальної комісії з ліквідації наслідків НС; визначення зони НС; здійснення постійного прогнозування зони можливого поширення НС та масштабів можливих наслідків; організація робіт з локалізації і ліквідації наслідків НС, залучення для цього необхідних сил і засобів; організація та здійснення заходів щодо життєзабезпечення постраждалого населення; організація та здійснення (у разі потреби) евакуаційних заходів; організація і здійснення радіаційного, хімічного, біологічного, інженерного та медичного захисту населення і територій від наслідків НС; здійснення безперервного контролю за розвитком НС та ситуацією на аварійних об'єктах і прилеглих до них територіях; інформування органів управління ЦЗ та населення про розвиток НС та заходи, що здійснюються [3].

У режимі надзвичайного стану ЄДС ЦЗ має виконувати завдання відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану», хоча слід зазначити, що в цьому законі якісь спеціальні завдання окремо для ЄДС ЦЗ не визначені. Порівняння основних завдань ЄДС ЦЗ у різних спеціальних режимах її функціонування, а також аналіз норм закону № 1550-III дає підстави зробити висновок про те, що чим вищий рівень спеціального режиму діяльності вказаної системи (найвищим з них є режим надзвичайного стану), тим складніший та відповідальніший характер заходів ЄДС ЦЗ мусить виконувати й тим більш ефективної організації взаємодії та міжвідомчої координації дій органів державної влади, ОМС, інших структур, що входять до складу цієї системи, потребуватиме її функціонування у відповідному режимі.

І експерти, і вищі органи державної влади вже неодноразово звертали увагу на те, що через недосконалість системи управління процесами ЦЗ, недостатню діяльність центральних і місцевих ОВВ щодо забезпечення реалізації політики у сфері ЦЗ ефективність вітчизняної державної системи з протидії НС залишається низькою. При цьому слід підкреслити, що мова йшла про низьку ефективність діяльності ЄДС ЦЗ у режимі її повсякденного функціонування.

Високий рівень готовності ЄДС ЦЗ до дій за призначенням у мирний час є запорукою ефективного виконання завдань в особливий період, тому в Положенні про ЄДС ЦЗ закріплено норму про те, що підготовка ЄДС ЦЗ до виконання завдань ЦЗ в умовах особливого періоду здійснюється завчасно в мирний час [3]. Так само є цілком очевидним те, що існуючий стан інституціональних засад діяльності ЄДС ЦЗ у режимі повсякденного функціонування є однією з

визначальних передумов забезпечення ефективного виконання цієї системою завдань ЦЗ у спеціальних режимах її діяльності, які вимагають більш високого рівня готовності цієї системи до дій за призначенням.

Отже, виникає логічне запитання, що сьогодні являє собою ЄДС ЦЗ і наскільки вона є готовою до запровадження спеціальних режимів її діяльності, насамперед режиму НС та режиму надзвичайного стану, зважаючи на існуючий стан інституціональних засад її функціонування.

Відповідно до ч. 1, 2 ст. 8 Кодексу ЦЗ забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ здійснюється ЄДС ЦЗ, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

Положення про ЄДС ЦЗ, типові положення про функціональну і територіальну підсистеми затверджуються Кабінетом Міністрів України. У свою чергу, згідно з Положенням про ЄДС ЦЗ, функціональні підсистеми ЄДС ЦЗ створюються у відповідних сферах суспільного життя центральними ОВВ з метою захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС. Безпосереднє керівництво діяльністю функціональної підсистеми здійснюється керівником органу чи суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему.

Територіальні підсистеми ЄДС ЦЗ створюються в АР Крим, областях, м. Києві та Севастополі з метою здійснення заходів щодо захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період у відповідному регіоні. Безпосереднє керівництво діяльністю територіальної підсистеми, її ланок здійснюється посадовою особою, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку [3].

Як бачимо, ЄДС ЦЗ має досить складну організаційну структуру, складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок, а кожен із цих системоутворювальних елементів, у свою чергу, включає певні постійно діючі органи управління у сфері ЦЗ, координаційні органи, сили ЦЗ.

Для того щоб ця державна система в масштабах усієї країни працювала як цілісний, єдиний та збалансований механізм, законодавчо мають бути чітко та повно регламентовані інституціональні засади її діяльності. Перш за все це стосується необхідності розроблення та затвердження положень про функціональні й територіальні підсистеми ЄДС ЦЗ, які повинні детально визначити питання щодо структури, складу, завдань і функцій органів управління та сил ЦЗ, які входять до складу

відповідної підсистеми, порядку організації та взаємодії між цими суб'єктами, у тому числі за умов установа спеціальних режимів функціонування ЄДС ЦЗ.

Відповідні статусні нормативні документи щодо діяльності функціональних і територіальних підсистем ЄДС ЦЗ під час підготовки та реалізації планів основних заходів ЦЗ на відповідний рік, а також планів організації взаємодії між органами управління та силами ЦЗ цих підсистем мають бути основою для визначення відповідальних та розмежування функцій і повноважень між згаданими суб'єктами.

На сьогоднішній день функціональні і територіальні підсистеми ЄДС ЦЗ, а також їх ланки у встановленому законодавством порядку не створені, що обумовлено відсутністю затверджених Кабінетом Міністрів України типових положень про відповідні підсистеми. Отже, ЄДС ЦЗ не являє собою організовану сукупність ОВВ, ОМС, інших структур з ефективними управлінськими зв'язками та формами взаємодії та, власне, як система існує номінально, «на бумазі».

Діяльність щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ в Україні провадиться певною мірою розрізнено, відокремлено та з різною результативністю, великою кількістю суб'єктів забезпечення ЦЗ на різних організаційно-правових рівнях управління (Кабінету Міністрів України, центральними та місцевими ОВВ, ОМС, їх структурними підрозділами з питань ЦЗ, силами ЦЗ, підприємствами, установами, організаціями), функції яких у цій сфері визначені в Кодексі ЦЗ та інших законодавчих актах.

З уведенням у дію з 1 липня 2013 р. Кодексу ЦЗ були визнані такими, що втратили чинність, три закони України: «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру»; «Про правові засади цивільного захисту»; «Про Цивільну оборону України», кожен з яких закріплює існування окремої державної системи, призначеної для вирішення завдань з протидії НС різного характеру: цивільної оборони [6], єдиної державної системи з питань запобігання та реагування на НС техногенного та природного характеру [4], єдиної державної системи ЦЗ населення і територій [5].

Із набранням чинності Положення про ЄДС ЦЗ можна говорити про остаточну ліквідацію згаданих вище державних систем, оскільки втратили чинність постанови Кабінету Міністрів України, що визначали правові засади їх функціонування.

Безумовно, відсутність затверджених належним чином положень про функціональні й територіальні підсистеми ЄДС ЦЗ автоматично не означає, що основні завдання, покладені на цю державну систему, не виконуються, оскільки вони розподілені між

різними суб'єктами забезпечення ЦЗ (органами державної влади, ОМС, підприємствами, установами та організаціями тощо). Це лише підтверджує факт відсутності інституційно сформованих структурних елементів ЄДС ЦЗ, що є свідченням формального існування цієї державної системи як такої навіть у режимі повсякденного функціонування.

Водночас цілком очевидно, що якби основні системно значущі елементи ЄДС ЦЗ (її функціональні й територіальні підсистеми) були створені у встановленому порядку, ефективність її дій за призначенням, у тому числі в режимах НС та надзвичайного стану, була б значно вищою, оскільки були б впорядковані інституціональні, організаційні, правові та інші засади функціонування ЄДС ЦЗ, визначені механізми координації та взаємодії між постійно діючими органами управління ЦЗ, координаційними органами та силами ЦЗ функціональних і територіальних підсистем.

Розглядаючи питання про готовність ЄДС ЦЗ до запровадження спеціальних режимів діяльності, не можна не сказати про те, що на цей час в Україні відсутні нормативно визначені критерії (показники, параметри) визначення рівня готовності ЄДС ЦЗ у цілому до дій за призначенням у мирний час (з огляду на це цілком імовірно можна припустити, що такі критерії відсутні й на особливий період), хоча очевидно, що наразі існує нагальна потреба в науковому обґрунтуванні та практичному запровадженні таких критеріїв. Проте в Україні є чинним наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 15 серпня 2007 р. «Про затвердження Інструкції з перевірки та оцінки готовності функціональних і територіальних підсистем єдиної системи цивільного захисту», який містить критерії оцінки діяльності функціональних і територіальних підсистем ЄДС ЦЗ, що передбачають перевірку діяльності цих підсистем за такими основними напрямками:

- організація роботи з виконання вимог законодавчих, інших нормативно-правових актів з питань виконання заходів ЦЗ населення і територій від НС та забезпечення техногенної безпеки;

- організація роботи з попередження НС і підвищення сталого функціонування об'єктів в умовах НС, контроль за впровадженням заходів попередження;

- забезпечення готовності органів управління, оперативно-чергових (чергових) та диспетчерських служб, наявність та працездатність систем раннього виявлення загрози НС та оповіщення людей у разі їх виникнення, своєчасність і достовірність інформування про можливу та наявну ситуацію, про запобіжні заходи та хід проведення невідкладних робіт;

– створення, збереження і раціональне використання матеріальних ресурсів, необхідних для ліквідації НС;

– організація захисту населення і територій від НС, надання невідкладної психологічної, медичної та іншої допомоги потерпілим;

– стан готовності систем аналізу і прогнозування, мережі спостереження і лабораторного контролю за радіаційним, хімічним, бактеріологічним зараженням, підтримання їх у готовності до функціонування в умовах НС;

– створення, забезпечення та підтримання в постійній готовності сил і засобів ЦЗ для запобігання НС та ліквідації їх наслідків;

– стан підготовки керівного складу і населення способам захисту в разі виникнення надзвичайних, несприятливих побутових або нестандартних ситуацій та організація тренувань [2].

Відповідні критерії застосовуються на практиці під час проведення комплексною комісією Міністерства надзвичайних ситуацій України перевірок готовності функціональних і територіальних підсистем ЄДС ЦЗ, за наслідками яких відповідні підсистеми можуть бути визнані готовими до виконання завдань, обмежено готовими до виконання завдань або неготовими до виконання завдань.

На наш погляд, сьогодні назріла нагальна потреба в розробленні та впровадженні критеріїв визначення рівня готовності всієї ЄДС ЦЗ до дій за призначенням у різних режимах її функціонування. При цьому під час розроблення таких критеріїв за основу можна було б узяти критерії, наведені в наказі Міністерства надзвичайних ситуацій України № 558.

Ураховуючи викладене, є вагомими підстави припускати, що в разі встановлення режиму НС чи режиму надзвичайного стану для ЄДС ЦЗ її діяльність як цілісної системи буде скоріше мати формальний, ніж реальний характер, оскільки її основні структурні елементи (функціональні й територіальні підсистеми) інституційно не сформовані. Тому вкрай необхідно якнайшвидше прийняти підзаконні нормативно-правові акти, які регламентуватимуть діяльність ЄДС ЦЗ, зокрема її функціональних і територіальних підсистем, а також забезпечити практичну розбудову її інституціональних засад на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях.

Убачаються актуальними та перспективними наукові дослідження щодо обґрунтування критеріїв рівня готовності ЄДС ЦЗ до виконання покладених на неї завдань у різних режимах її функціонування, а також стосовно напрямів удосконалення механізмів діяльності зазначеної державної системи.

Список використаних джерел

1. **Кодекс** цивільного захисту України // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

2. **Про затвердження** Інструкції з перевірки та оцінки готовності функціональних і територіальних підсистем єдиної системи цивільного захисту : наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 15 серп. 2007 р. № 558 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 78. – Ст. 2912.

3. **Про затвердження** Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 січ. 2014 р. № 11 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 8. – Ст. 245.

4. **Про захист** населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України від 8 черв. 2000 р. № 1809-III // Відом. Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337.

5. **Про правові** засади цивільного захисту : Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1859-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 39. – Ст. 488.

6. **Про Цивільну** оборону України : Закон України від 3 лют. 1993 р. № 2974-XII // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 14. – Ст. 124.

List of references

1. **Kodeks** tsyvilnoho zakhystu Ukrainy // Ofits. visn. Ukrainy. – 2012. – № 89. – St. 3589.

2. **Pro zatverdzhennia** Instruktсии z perevirky ta otsinky hotovnosti funktsionalnykh i terytorialnykh pidsystem yedynoi systemy tsyvilnoho zakhystu : nakaz Ministerstva nadzvychainykh sytuatsii Ukrainy vid 15 serp. 2007 r. № 558 // Ofits. visn. Ukrainy. – 2007. – № 78. – St. 2912.

3. **Pro zatverdzhennia** Polozhennia pro yedynu derzhavnu systemu tsyvilnoho zakhystu : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9 sich. 2014 r. № 11 // Ofits. visn. Ukrainy. – 2014. – № 8. – St. 245.

4. **Pro zakhyst** naselennia i terytorii vid nadzvychainykh sytuatsii tekhnogennoho ta pryrodnoho kharakteru : Zakon Ukrainy vid 8 cherv. 2000 r. № 1809-III // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2000. – № 40. – St. 337.

5. **Pro pravovi** zasady tsyvilnoho zakhystu : Zakon Ukrainy vid 24 cherv. 2004 r. № 1859-IV // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 2004. – № 39. – St. 488.

6. **Pro Tsyvilnu** oboronu Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 3 liut. 1993 r. № 2974-XII // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1993. – № 14. – St. 124.

Надійшла до редколегії 24.02.14