

УДК 35:65.0:342

С. Андреев

ОСНОВНІ НЕДОЛКИ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЇЇ РОЗВИТКУ

Розглянуто основні недоліки організаційних засад єдиної державної системи цивільного захисту України на сучасному етапі її розвитку. Наведено конкретні приклади недосконалості чинного законодавства у сфері цивільного захисту та показано їхній вплив на ефективність виконання суб'єктами забезпечення цивільного захисту, передусім загальнодержавного рівня, покладених на них завдань і функцій, показано окремі суперечності та прогалини в регламентації діяльності єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних та територіальних підсистем.

Ключові слова: державне управління, єдина державна система цивільного захисту, законодавство у сфері цивільного захисту, суб'єкти забезпечення цивільного захисту, територіальні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту, функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту, надзвичайна ситуація, цивільна оборона, цивільний захист.

Реальність, у якій Україна, її суспільство і громадяни опинились із моменту розпаду Радянського Союзу та набуття незалежності держави до сьогодні характеризується існуванням широкого спектра взаємопов'язаних та взаємообумовлених загроз, пов'язаних із високою вірогідністю виникнення надзвичайних ситуацій (далі – НС) техногенного, природного, соціального та воєнного походження.

У багатьох розвинених зарубіжних, зокрема європейських, державах, а також країнах пострадянського простору (Росії, Білорусії, Казахстані) для вирішення завдань щодо захисту населення, територій матеріальних і культурних цінностей від НС на законодавчому рівні створюються спеціальні державні системи (цивільної оборони, цивільного захисту (далі – ЦЗ), єдині державні системи попередження та реагування на НС тощо).

В Україні ж для виконання зазначених завдань спочатку існувала система цивільної оборони (1991 – 2013 рр.), потім також – єдина державна система запобігання і реагування на НС техногенного та природного походження, далі – ЄДС НС (1998 – 2013 рр.), а згодом ще й – єдина державна система ЦЗ населення і територій (2004 – 2013 рр.).

Із набранням чинності 01.07.2013 р. Кодексом цивільного захисту (далі – Кодекс ЦЗ) України, в Україні, нарешті, було закріплено існування лише однієї міжвідомчої державної системи, створеної для забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ, – єдиної державної системи ЦЗ (далі – ЄДС ЦЗ), яка складається із функціональних і територіальних підсистем та їх ланок [1].

Проте серед основних причин численних актуальних проблем природної та техногенної безпеки в Україні експерти відзначають низьку ефективність діяльності ЄДС ЦЗ та недосконалість системи управління процесами ЦЗ [2, 3]. На ці недоліки також звертають увагу й вищі органи державної влади України [4 – 7].

Як нам видається, відповідні негативні характеристики ЄДС ЦЗ можуть бути пов'язані, зокрема, із недоліками її організаційних засад діяльності, що ми намагатимемось довести в цій науковій статті.

Проблематиці державного управління у сфері ЦЗ, зокрема питанням розбудови та вітчизняної державної системи протидії НС, у своїх наукових працях приділяли увагу такі фахівці, як: С. Домбровська, С. Засулько, Л. Жукова, Н. Клименко, С. Кузніченко, С. Мосов, О. Островерх, В. Петков, А. Ромін, В. Садковий, В. Тищенко, О. Труш, А. Філіпенко, Л. Шевченко та інші.

Не можна оминати також російських авторів, які досліджували проблеми функціонування російської державної системи щодо попередження та ліквідації НС, які багато в чому є аналогічними проблемам організації та діяльності ЄДС ЦЗ України – Н. Архипову, Ю. Воробйова, Б. Порфир'єва, М. Фалєєва, В. Федоренка, Г. Федулова, Р. Цалікова.

Науковці переважно концентрують свою увагу на таких проблемах: недосконалості нормативно-правової бази у сфері ЦЗ, дублювання структури та функцій системи цивільної оборони, єдиної державної системи запобігання і реагування на НС техногенного та природного походження, єдиної державної системи ЦЗ населення і територій, низької ефективності превентивних заходів у сфері ЦЗ тощо.

У зв'язку із істотним оновленням та кодифікацією чинного законодавства у сфері ЦЗ, а також запровадженням в Україні однієї загальнодержавної системи протидії НС – ЄДС ЦЗ, попередні дослідження питання щодо шляхів розбудови організаційних засад державного управління у сфері ЦЗ переважно втратили свою актуальність і практичну значущість, а тому потребують оновлення.

Мета статті – виявити основні недоліки організаційних засад ЄДС ЦЗ, зокрема її структурних елементів (функціональних і територіальних підсистем).

У зарубіжних країнах державні системи ЦЗ (цивільної оборони тощо) є стрижнем організаційних засад державного управління у сфері протидії НС й, враховуючи широкий спектр можливих НС, а також складність і масштабність реалізації заходів щодо їх попередження та ліквідації наслідків, мають міжвідомче (міжгалузеве) спрямування. Тобто, до складу систем ЦЗ у зарубіжних країнах, залежно від особливостей адміністративно-територіального устрою цих країн, форми правління та організації системи органів державної влади та місцевого самоврядування, належать вищі органи державної влади (переважно виконавчої), їх територіальні структури, органи місцевого самоврядування, сили ЦЗ (аварійно-рятувальні служби, формування тощо), суб'єкти господарювання [8].

Як свідчить багаторічний досвід функціонування систем ЦЗ у зарубіжних країнах, саме системний підхід щодо організації діяльності суб'єктів забезпечення ЦЗ є дієвим й зручним прикладним прийомом, адже за його використання забезпечується ефективна взаємодія та координація дій цих суб'єктів щодо виконання завдань ЦЗ, кожен із суб'єктів забезпечення ЦЗ чітко знає свої функції та повноваження, межі відповідальності, місце та статус у відповідній системі (наприклад, щодо того чи він є постійно діючим органом управління системи ЦЗ, чи виконує функції координації діяльності інших суб'єктів, чи виконує якусь іншу роль).

Система (гр. *systema* – складене з частин, поєднане) – “це сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках між собою та утворюючих певну цілісність, єдність. ... Поняття системи органічно пов'язане із поняттями цілісності, елемента, підсистеми,

зв'язку, відношення, структури та ін. Для системи характерне не лише наявність зв'язків і відносин між утворюючими її елементами (певна організованість), але й нерозривна єдність із середовищем, у взаємовідносинах із якою системи виявляє свою цілісність...” [9].

Ю. Сурмін зазначає, що система характеризується: елементарним складом, структурою як формою взаємозв'язку елементів, єдністю внутрішнього та зовнішнього середовищ системи законами розвитку систем та їх складових [10]. Аналогічно визначає основні ознаки системи Р. Фатхудінов [11].

Системний підхід в організації державного управління стосовно сфери ЦЗ в українських реаліях виявляється у тому, що для реалізації державної політики в цій сфері державно-владних відносин в Україні на законодавчому рівні створена ЄДС ЦЗ.

У ч. 1 ст. 8 Кодексу ЦЗ, що набрав чинності 01.07.2013 р. зазначено, що забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ здійснюється ЄДС ЦЗ, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

Своєю чергою, у ч. 1, 2 ст. 8 Кодексу ЦЗ закріплено, що Положення про ЄДС ЦЗ, типові положення про функціональну і територіальну підсистеми затверджуються Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ).

З погляду на правила та норми законодавчої техніки, ст. 8 Кодексу ЦЗ не витримує конструктивної критики.

Формулювання ч. 1 вказаної статті про те, що “забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту...” [12] є юридично некоректним, оскільки залишається відкритим питання про те, який конкретно орган/органи державної влади (передусім виконавчої) забезпечують реалізацію державної політики у сфері ЦЗ та взагалі як система може забезпечити здійснення державної політики у відповідній сфері?

З аналогічних міркувань невдалою нормативною конструкцією є підхід законодавця до визначення основних завдань ЄДС ЦЗ, яких налічується 14 позицій.

За відсутності прив'язки до конкретного органу державної влади є незрозумілим, хто саме із суб'єктів забезпечення ЦЗ та в який спосіб виконує основні завдання ЄДС ЦЗ і, як наслідок, несе відповідальність за їх виконання.

Подібний підхід, пов'язаний із абстрактним способом викладення норм права, на жаль, є притаманним регламентації характеру та обсягу функцій і повноважень суб'єктів забезпечення ЦЗ, меж їх відповідальності.

Наприклад, згідно із п. 1 ч. 1 ст. 16 Кодексу ЦЗ, до повноважень КМУ належить *керівництво ЄДС ЦЗ* (курсив наш – С. А.), а в п. 2 ч. 2 ст. 6 цього ж законодавчого акта закріплено, що КМУ, а також Рада національної безпеки і оборони (далі – РНБО) України, здійснюють в межах своїх повноважень *координацію діяльності* (курсив наш – С. А.) органів виконавчої влади (далі – ОВВ) у сфері ЦЗ. Однак є цілком очевидним, що керівництво діяльністю ЄДС ЦЗ (враховуючи покладені на цю систему завдання) не може обмежуватись лише виконанням функції координації діяльності ОВВ у зазначеній сфері, адже є значно ширшою за змістом та обсягом відповідальності управлінською функцією. Тобто, керівництво діяльністю ЄДС ЦЗ та координація діяльності цієї системи – це функції, що не тотожні одна одній.

Спробуємо детальніше розглянути структуру та суб'єктний склад ЄДС ЦЗ, основні недоліки організаційних засад її діяльності.

Відповідно до ст. 9 Кодексу ЦЗ, функціональні підсистеми ЄДС ЦЗ (далі – функціональні підсистеми) створюються центральними ОВВ у відповідній сфері суспільного життя.

Положення про функціональні підсистеми розробляються на підставі типового положення про таку підсистему і затверджуються центральними ОВВ, що їх створили, за погодженням із центральним ОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ.

У разі, якщо діяльність центральних ОВВ спрямовується і координується КМУ через відповідного міністра, зазначені положення затверджуються такими міністрами за погодженням із центральним ОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ.

Перелік центральних ОВВ, що створюють функціональні підсистеми, визначається Положенням про ЄДС ЦЗ (цей нормативно-правовий акт зараз передбачає перелік із 15 центральних ОВВ, які мають створити функціональні підсистеми ЄДС ЦЗ – С. А.).

Безпосереднє керівництво функціональною підсистемою покладається на керівника органу, суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему.

До складу функціональних підсистем належать органи управління та підпорядковані їм сили ЦЗ, відповідні суб'єкти господарювання, які виконують завдання ЦЗ.

Детальніше визначення поняття функціональної підсистеми ЄДС ЦЗ міститься у п. 7 Положення про ЄДС ЦЗ, згідно з яким функціональні підсистеми ЄДС ЦЗ створюються у відповідних сферах суспільного життя центральними ОВВ із 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.

Оскільки на сьогодні в країні відсутнє належно затверджене положення про функціональну підсистему ЄДС ЦЗ, а Положення про ЄДС ЦЗ нещодавно прийняте (09.01.2014 р.) [13], відповідні структурні елементи цієї державної системи на сьогодні не створені.

Схожа ситуація спостерігалась раніше, до прийняття Кодексу ЦЗ, коли, наприклад, у 2009 р. КМУ констатував, що "...функціональні підсистеми єдиної системи цивільного захисту не сформовано і не підготовлено до виконання покладених на них завдань..." [14].

Необхідно зазначити, що в період від 2004 до 2013 р. (до набрання чинності Кодексом ЦЗ), правовий режим створення та діяльності єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій (саме таку назву мала державна система, запроваджена Законом України "Про правові засади цивільного захисту" № 1859-IV від 24.06.2004 р. (далі – Закон № 1859-IV), яка, по суті, є аналогічною ЄДС ЦЗ, створеній згідно із Кодексом ЦЗ – С. А.), зокрема її функціональних підсистем, визначався нормами Закону № 1859-IV [15], однак, тим не менше, абсолютною більшістю центральних ОВВ такі функціональні підсистеми створено не було.

На відміну від функціональних підсистем ЄДС ЦЗ, нині в Україні існують функціональні підсистеми ЄДС НС, створені свого часу деякими міністерствами на виконання п. 3 Постанови КМУ "Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру" № 1198 від 03.08.1998 р. [16]. Так, наприклад, відповідні галузеві функціональні підсистеми ЄДС НС свого часу створили Мінагропром (2002 р.), Мінтопэнерго (2004 р.), Мінпромполітики (2006 р.), МОН (2009 р.), Держатомрегулювання (2009 р.).

Однак ні наказ МНС "Про затвердження типових положень про функціональну та територіальну підсистеми єдиної державної системи запобігання і реагування на

надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру” № 387 від 21.09.1998 р. [17], ні відомчі й регіональні нормативні документи, прийняті на його основі, на нашу думку, не можна брати до уваги, оскільки вони на сьогодні вже морально застаріли й втратили актуальність.

До речі, прийнята КМУ 25.02.2009 р. Державна цільова соціальна програма розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 рр., метою якої саме було проголошено створення ЄДС ЦЗ, серед іншого, передбачала створення 12 її функціональних підсистем [18]. Однак, цю державну цільову програму було скасовано Постановою КМУ № 1028 від 07.11.2012 р. [19] (як можна припустити, у зв’язку із відсутністю фінансування, хоча будь-яких мотивів у вступній частині постанови не наводиться – С. А.).

Відсутність на практиці функціональних підсистем ЄДС ЦЗ служить підтвердженням формального спрямування самої цієї державної системи та декларативності норм, що регламентують організаційні засади її діяльності.

Це твердження в жодному разі не означає, що центральними ОБВ заходи ЦЗ не виконуються, оскільки міністерствами, передусім галузевого блоку, та іншими центральними ОБВ, різною мірою, відповідні заходи періодично реалізуються, хоча, доцільно визнати, що обсяг та ефективність таких заходів не можна вважати достатніми з огляду на існуючі загрози соціально-політичній, техногенній, природній безпеці людини, держави та суспільства.

Наприклад, РНБО визнає недостатньою діяльність центральних і місцевих ОБВ щодо забезпечення реалізації політики у сфері захисту населення і територій від НС техногенного, природного та військового походження [20], а також вважає недосконалість ЄДС ЦЗ одним із основних чинників невідповідності сектора безпеки і оборони України завданням із захисту національних інтересів [21].

Мова насамперед йдеться про те, що ЄДС ЦЗ не функціонує саме як система, бо вона не є *організованою та цілісною* (курсив наш – С. А.) сукупністю ОБВ, органів місцевого самоврядування, інших структур, *з ефективними управлінськими зв’язками та формами взаємодії* (курсив наш – С. А.) між її різними елементами.

Навіть законодавче визначення поняття ЄДС ЦЗ – “сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту” [22] не відображає основних концептуальних ознак поняття “система”, які були наведені вище (цілісність, організованість, єдність).

Фактично виконання завдань ЦЗ у нашій країні здійснюється великою кількістю різних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, силами ЦЗ, підприємствами, установами і організаціями, функції яких у цій сфері визначені у Кодексі ЦЗ та інших законодавчих актах.

Отже, на практиці відбувається певна підміна, коли процес виконання ЄДС ЦЗ покладених на неї основних завдань реально відбувається за рахунок діяльності багатьох суб’єктів забезпечення ЦЗ, котра має різний рівень ефективності та результативності. Унаслідок цього, складається помилкове, суперечливе враження (когнітивний дисонанс) відносно того, що начебто працює відповідна державна система загалом.

Суттєвою прогалиною на шляху оцінки ефективності діяльності ЄДС ЦЗ є відсутність затверджених КМУ типових положень про функціональну і територіальну підсистеми зазначеної державної системи.

Незавершеність правового регулювання організаційних засад діяльності відповідних структурних елементів ЄДС ЦЗ на підзаконному рівні ускладнює проведення ґрунтовних наукових досліджень щодо механізмів удосконалення суб'єктного складу, структури та функцій складових елементів цієї системи, форм та методів взаємодії між ними, а також розбудови функціональних та територіальних підсистем ЄДС ЦЗ на практиці.

Потрібно констатувати, що часто, навіть на загальнодержавному рівні, функції та повноваження суб'єктів забезпечення ЦЗ не відзначаються потрібною чіткістю та конкретністю (мають абстрактний спрямування), є суперечливими (що створює умови для компетенційних спорів, перекладання відповідальності один на одного тощо).

Так, наприклад, у Розділі III Кодексу ЦЗ “Повноваження суб'єктів цивільного захисту” закріплені повноваження ОВВ, органів місцевого самоврядування, завдання та обов'язки суб'єктів господарювання, права та обов'язки громадян України у сфері ЦЗ (глава 4). Зокрема, в цій главі визначені повноваження: КМУ у сфері ЦЗ (ст. 16), центрального ОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ (ст. 17), інших центральних ОВВ у сфері ЦЗ (ст. 18), Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у сфері ЦЗ (ст. 19).

З огляду на аналіз кількості та зміст повноважень перелічених суб'єктів забезпечення ЦЗ, можна зробити висновок, що другим, так би мовити, “за значимістю” у питаннях ЦЗ в Україні (після КМУ, який є вищим ОВВ, та здійснює керівництво ЄДС ЦЗ України – С. А.) є “центральный орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту”. Його повноваження у відповідній сфері державного управління визначені в ст. 17 Кодексу ЦЗ та налічують аж 54 позиції, серед яких можна відзначити такі, як: здійснення безпосереднього керівництва ЄДС ЦЗ; проведення підготовки органів управління функціональних і територіальних підсистем ЄДС ЦЗ та їх ланок; здійснення безпосереднього управління заходами з переведення ЄДС ЦЗ з режиму функціонування у мирний час на функціонування в умовах особливого періоду.

Однак, відповідь на питання про те, який саме центральний ОВВ наразі “забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту” є неоднозначною.

Йдеться про те, що відповідно до Положення про Міністерство оборони України (далі – Міноборони) саме це міністерство є головним органом у системі центральних ОВВ у формуванні державної політики у сфері ЦЗ, одним із основних завдань якого є *забезпечення формування* (курсив наш – С. А.) державної політики у зазначеній сфері [23].

Проте одночасно з цим, у Положенні про Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) передбачено, що ця служба належить до системи ОВВ, є центральним ОВВ і *забезпечує реалізацію* (курсив наш – С. А.) державної політики у сфері ЦЗ [24].

Таким чином, в нашій країні зараз фактично існує два центральні ОВВ, причетні до сфери ЦЗ, – це Міноборони, яке забезпечує формування державної політики в цій сфері, та ДСНС, що її реалізує.

За таких обставин, застосування на практиці положень ст. 17 Кодексу ЦЗ “Повноваження центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту” вбачається доволі складним. До того ж, схожа ситуація є перешкодою для створення функціональних підсистем ЄДС

ЦЗ та затвердження положень про них, оскільки, як зазначалось вище, вони мають бути погоджені “із центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту”, а єдиного органу із таким статусом на сьогодні, в принципі, не існує.

Поряд із існуванням у правовому полі двох центральних ОВВ, безпосередньо причетних до сфери ЦЗ, у Кодексі ЦЗ закріплене “двовладдя” у питанні щодо здійснення функції керівництва діяльністю ЄДС ЦЗ.

Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 16 Кодексу ЦЗ, *керівництво ЄДС ЦЗ* (курсив наш – С. А.) належить до повноважень КМУ, а в п. 1 ч. 2 ст. 17 цього кодексу передбачено, що *безпосереднє керівництво діяльністю ЄДС ЦЗ* (курсив наш – С. А.) здійснює центральний ОВВ, який *забезпечує формування та реалізує* (курсив наш – С. А.) державну політику у сфері ЦЗ.

Отже, Кодекс ЦЗ містить відповідну колізію, яка унеможливує оперативне (без внесення змін у законодавство) розмежування повноважень між КМУ та центральним ОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ щодо здійснення функції керівництва ЄДС ЦЗ, бо принципової відмінності між формулюванням “здійснення керівництва” та “здійснення безпосереднього керівництва”, на нашу думку, немає.

Цю ситуацію спробував урегулювати КМУ, закріпивши у Положенні про ЄДС ЦЗ припис про те, що керівництво ЄДС ЦЗ здійснює КМУ, а також однозначно встановивши, що безпосереднє керівництво діяльністю цієї системи здійснює ДСНС [25]. Однак, як було зазначено вище, ДСНС не забезпечує формування державної політики у сфері ЦЗ, бо це є функцією Міноборони. Отже, в цій частині Положення про ЄДС ЦЗ не узгоджується із нормою п. 1 ч. 2 ст. 17 Кодексу ЦЗ.

У поданому контексті доречно навести думку В. Авер’янова про те, що, з погляду науково-системної ідеології, найкращі результати діяльності ієрархічно організованої системи можуть бути забезпечені за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли всі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу саме з одного, а не з кількох владно-організаційних центрів [26].

На фоні перелічених недоліків суб’єктного складу та структури ЄДС ЦЗ викликає зауваження перелік суб’єктів забезпечення ЦЗ, оскільки ст. 6 Кодексу ЦЗ відносить до цих суб’єктів лише КМУ, а також РНБО, які здійснюють у межах своїх повноважень координацію діяльності ОВВ у сфері ЦЗ. Окрім цього, до категорії суб’єктів забезпечення ЦЗ, котрі також здійснюють координаційні функції, належать комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та НС, що створюються на державному, регіональному, місцевому та об’єктовому рівнях.

Однак абсолютно незрозумілим є, по-перше, нормативне визначення терміна “суб’єкт забезпечення цивільного захисту”, а, по-друге, те, чому до цієї категорії не віднесено Президента України, центральні та місцеві ОВВ, органи місцевого самоврядування, адже кожен із цих органів має певні повноваження у сфері захисту населення, територій, матеріальних і культурних цінностей від НС різного походження. Тому, вважаємо, що ст. 6 Кодексу ЦЗ, у цій частині, потребує уточнення та доповнення.

Зазначене не дає змогу погодитись із думкою фахівців Національного університету цивільного захисту України, які чомусь розуміють державне управління у сфері ЦЗ як діяльність ОВВ та, відповідно, визнають, що “...на центральному загальнодержавному рівні до системи органів виконавчої влади щодо державного

управління у сфері цивільного захисту в Україні відносяться: Державна служба України з надзвичайних ситуацій; урядові органи, підвідомчі КМ України; інші міністерства і центральні органи виконавчої влади” [27].

На наше переконання, державне управління у сфері ЦЗ слід розглядати набагато ширше, ніж суто в рамках системи ОБВ, оскільки воно також здійснюється суб’єктами, що до цієї гілки державної влади не належать, зокрема Президентом України, РНБО України.

Територіальні підсистеми ЄДС ЦЗ України (далі – територіальні підсистеми), згідно із ст. 10 Кодексу ЦЗ України, діють в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Положення про територіальні підсистеми розробляються на підставі типового положення про таку підсистему і затверджуються, відповідно, Радою міністрів Автономної Республіки Крим чи місцевими державними адміністраціями за погодженням із центральним ОБВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ.

Ланки територіальних підсистем створюються:

- 1) Радою міністрів Автономної Республіки Крим – у районах Автономної Республіки Крим;
- 2) районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями – у районах, районах у містах Києві та Севастополі;
- 3) органами місцевого самоврядування – в обласних центрах, у містах обласного і районного значення.

Безпосереднє керівництво територіальною підсистемою, її ланкою покладається на посадову особу, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку.

До складу територіальних підсистем та їх ланок належать органи управління та підпорядковані їм сили ЦЗ, відповідні суб’єкти господарювання.

Загалом, для територіальних підсистем ЄДС ЦЗ є характерними ті ж проблеми та недоліки, що властиві її функціональним підсистемам, з тією лише відмінністю, що, порівняно з останніми, територіальні підсистеми ЄДС ЦЗ можна вважати фактично сформованими, оскільки свого часу територіальні підсистеми єдиної державної системи ЦЗ населення і територій було створено у відповідних адміністративно-територіальних утвореннях ще на підставі норм Закону № 1859-IV та наказу МНС № 145 від 14.12.2004 р. “Про затвердження Порядку створення і функціонування територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту” [28].

Незважаючи на те, що на сьогодні Закон № 1859-IV вже втратив чинність, можна вважати, що територіальні підсистеми ЄДС ЦЗ в Україні країні фактично існують, оскільки за своїми концептуальними засадами ЄДС ЦЗ та “Єдина державна система цивільного захисту населення і територій” ідентичні одна одній.

На рівні територіальних підсистем ЄДС ЦЗ в областях функціонують декілька суб’єктів державного управління, які виконують різні за характером та обсягом функції та завдання у сфері ЦЗ (обласні державні адміністрації, їх самостійні структурні підрозділи з питань ЦЗ (управління, відділи), регіональні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та НС, територіальні органи ДСНС), однак через нечіткість розмежування їхньої компетенції внаслідок недосконалості законодавства, окремі повноваження між ними дублюються, що негативно впливає на результативність діяльності територіальних підсистем ЄДС ЦЗ та всієї цієї системи.

Схожі проблеми спостерігаються на нижчих адміністративно-територіальних рівнях, де функціонують ланки обласних територіальних підсистем ЄДС ЦЗ. Так, на рівні районів існує проблема дублювання функцій у сфері ЦЗ між районними відділами (секторами) управлінь ДСНС у регіонах та структурними підрозділами з питань ЦЗ районних держадміністрацій, а на рівні міст обласного та районного значення та інших населених пунктів – аналогічна проблема, тільки щодо дублювання окремих функцій у сфері ЦЗ з органами місцевого самоврядування.

Сучасну ситуацію із суб'єктним складом та організаційною структурою ЄДС ЦЗ, зокрема її територіальних підсистем, якнайкраще, характеризує актуальний на сьогодні висновок Рахункової палати України, сформульований нею за підсумками аудиту використання бюджетних коштів у МНС ще у жовтні 2007 р. про те, що "...внаслідок правових колізій сама система є громіздкою, в ній паралельно функціонують структури територіальних управлінь подвійного підпорядкування (держадміністраціям та МНС) та територіальні органи Міністерства з надзвичайних ситуацій, повноваження яких є ідентичними. Це не той випадок, коли кількість переходить у якість, адже конкретні запобіжні заходи, які необхідно проводити цим органам відповідно до своїх повноважень, фактично відсутні..." [29].

У контексті порушених у цій статті питань цікавою видається думка одного з експертів Центру стратегічних досліджень МНС Росії Н. Долгіна, який, розмірковуючи про новий облік та доктрину системи цивільної оборони, дуже точно відзначив, що "...основне, до чого слід прагнути, – це те, щоб новий облік цивільної оборони позбавився від її іронічної назви "паперової" оборони, щоб її заходи перестали носити формальний характер..." [30].

На жаль, аналіз наведених лише у цій роботі недоліків організаційних засад діяльності ЄДС ЦЗ дає підстави вважати відповідну систему швидше формальною, аніж реально функціонуючою, а наведену тезу щодо системи цивільної оборони, сформульовану російським фахівцем, вельми актуальною для української системи протидії НС.

З огляду на це, можна зробити такі висновки:

– на рівні Кодексу ЦЗ нині закріплена складна, громіздка, ієрархічна організаційна структура ЄДС ЦЗ, із багатосуб'єктним складом та ускладненою системою міжвідомчої координації діяльності елементів системи, які, до того ж, до кінця не сформовані;

– у зв'язку із відсутністю на підзаконному рівні повної регламентації діяльності основних структурних ланок ЄДС ЦЗ – функціональних та територіальних підсистем, вони або взагалі не створені (це стосується функціональних підсистем – С. А.), або, в кращому випадку, функціонують на підставі вже скасованих законодавчих актів (йдеться про територіальні підсистеми – С. А.), що засвідчує номінальне їх існування;

– нормативні приписи Кодексу ЦЗ, у визначенні суб'єктів забезпечення ЦЗ та їх компетенції, містять як суттєві прогалини, так і суперечності, що негативно позначається на ефективності взаємодії між цими суб'єктами та, як наслідок, результативності ЄДС ЦЗ загалом;

– з позиції загальної теорії систем ЄДС ЦЗ не відповідає концептуальним ознакам поняття "система", передусім через те, що вона фактично не є організованою та цілісною сукупністю суб'єктів забезпечення ЦЗ на різних організаційно-правових рівнях управління, між якими існують ефективні управлінські зв'язки, форми координації та взаємодії.

Враховуючи вищевикладене, з метою підвищення ефективності державного управління у сфері цивільного захисту є перспективними подальші наукові дослідження щодо напрямів удосконалення організаційної структури, суб'єктного складу, правових та інших засад діяльності ЄДС ЦЗ України.

Література

1. Кодекс цивільного захисту України № 5403-VI від 02.10.2012 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2012. — № 89. — Ст. 3589.
2. 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/content/program_KMU_inform.html.
3. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/gerport/2012/8_2012.pdf.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16.05.2008 р. “Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру” : Указ Президента України № 590/2008 від 26.06.2008 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2008. — № 48. — Ст. 1554.
5. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки : Постанова Кабінету Міністрів України № 156 від 25.02.2009 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2009. — № 16. — Ст. 495.
6. 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/ru/news/27260.html>.
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 08.06.2012 “Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України” : Указ Президента України № 389/2012 від 08.06.2012 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2012. — № 45. — Ст. 1749.
8. Федулов Г. В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций / Г. В. Федулов // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях [Текст]. — М. : ВНИИТИ, 1998. — № 8. — С. 63—100.
9. Философский словарь [Текст] / под ред. И. Т. Фролова. — 5-е изд. — М. : Политиздат, 1986. — 590 с.
10. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ [Текст] : учеб. пособ. / Сурмин Ю. П. — К. : МАУП, 2003. — 368 с.
11. Фатхутдинов Р. Организация производства [Текст]. — М. : Инфра-М : [б. и.], 2002. — 670 с.
12. Кодекс цивільного захисту України № 5403-VI від 02.10.2012 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2012. — № 89. — Ст. 3589.
13. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України № 11 від 09.01.2014 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2014. — № 8. — Ст. 245.
14. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки... — Ст. 495.

15. Про правові засади цивільного захисту : Закон України № 1859-IV від 24.06.2004 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2004. — № 39. — Ст. 488.
16. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : Постанова Кабінету Міністрів України № 1198 від 03.08.1998 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 1998. — № 31. — Ст. 1175.
17. Про затвердження типових положень про функціональну та територіальну підсистеми єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи № 387 від 21.12.1998 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 1999. — № 7. — Ст. 264.
18. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки ... — Ст. 495.
19. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 1028 від 07.11.2012 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2012. — № 85. — Ст. 3464.
20. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16.05.2008 р. “Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру”... — Ст. 1554.
21. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 08.06.2012 р. “Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України”... — Ст. 1749.
22. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України № 11 від 09.01.2014 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2014. — № 8. — Ст. 245.
23. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України № 406/2011 від 06.04.2011 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2011. — № 29. — Ст. 1240.
24. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій : Указ Президента України № 20/2013 від 16.01.2013 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2013. — № 5. — Ст. 154.
25. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту... — Ст. 245.
26. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. — 668 с.
27. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: нормативно-правовий аспект [Текст] : монографія / В. П. Садковий, А. В. Ромін, О. О. Островерх [та ін.]. — Х. : ТОВ “Оберіг”, 2013. — 190 с.
28. Про затвердження Порядку створення і функціонування територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту : наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій № 145 від 03.11.2004 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2004. — № 50. — Ст. 3308.
29. МНС досягло успіхів – у ... “проїданні” бюджетних коштів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=960198&cat_id=411.
30. Долгин Н. Н. О новом облике и доктрине гражданской обороны / Н. Н. Долгин // Проблемы развития и совершенствования гражданской обороны Российской Федерации

S. Andreyev

**THE MAIN DISADVANTAGES OF ORGANIZATIONAL GROUNDS
OF FUNCTIONING OF THE SINGLE NATIONAL SYSTEM
OF CIVIL DEFENSE AT PRESENT STAGE OF ITS DEVELOPMENT**

The main disadvantages of organizational grounds of the Ukrainian single national system of civil defense at present stage of its development are considered. Specific examples of the current legislation imperfections in the field of civil defense are presented and their impact on the effectiveness of the subjects of civil defense guarantee realization is shown, as well as their tasks and functions first of all on the national level. Particular contradictions and gaps in the regulation of the Ukrainian single national system of civil defense activity, its functional and territorial subsystems are also described.

Key words: public administration, the single national system of civil defense, legislation in the field of civil defense, the subjects of civil defense guarantee, territorial subsystems of the single national system of civil defense, functional subsystems of the single national system of civil defense, emergency situation, civil protection, civil defense.