

УДК 355.58(477)

А. Любінський

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Проведено аналіз сучасного стану модернізації системи цивільного захисту України. Розкрито шляхи і завдання її подальшого розвитку.

Ключові слова: модернізація, цивільний захист, національна безпека, державне управління, Україна.

Сучасний етап розвитку України поставив перед теорією і практикою державного управління завдання модернізації системи цивільного захисту. Через недосконалість управління системою цивільного захисту, недостатню діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації політики у сфері цивільного захисту, ефективність протидії надзвичайним ситуаціям (далі – НС) залишається низькою, на що вже неодноразово звертали увагу як експерти, так і провідні вчені з даної проблеми [1]. Саме тому розробка науково обґрунтованих шляхів модернізації системи цивільного захисту є актуальною науковою проблемою.

Значний внесок у розвиток науки державного управління у сфері цивільного захисту країни та її населення зробили сучасні українські науковці: О. Барило, В. Богданович, О. Власюк, С. Вовченко, П. Волянський, Є. Гаврилко, Л. Жукова, Н. Клименко, В. Косевцов, В. Костенко, О. Кошкін, І. Кринична, О. Максимчук, О. Мельниченко, О. Потеряйко, В. Предборський, В. Садковий, Ю. Соха, В. Тищенко, О. Труш, Р. Приходько, І. Чубань та інші, які запропонували концептуально важливі теоретичні підходи до вирішення актуальних і складних проблем у цій сфері. Водночас потрібно визнати, що питання модернізації системи цивільного захисту ще не отримали належного висвітлення в науковій літературі, зокрема у фахових працях із державного управління.

Виявлено, що в попередніх наукових дослідженнях розглядалися деякі питання функціонування системи цивільного захисту в умовах незалежності України. Водночас у цих роботах недостатньо досліджено особливості модернізації цієї системи в сучасних умовах, стан нормативно-правової бази у сфері цивільного захисту, структуру, функції та завдання, що покладені на органи влади при ліквідації наслідків НС, рівень їхньої оснащеності та кадрового забезпечення, а також використання міжнародного досвіду для підвищення ефективності діяльності системи цивільного захисту, роль і значення її інформаційно-аналітичного забезпечення.

Мета статті – розглянути особливості й сучасні тенденції модернізації системи цивільного захисту України, окреслити перспективні напрямки вдосконалення державного управління в цій сфері.

Потрібно зазначити, що системні заходи щодо модернізації та вдосконалення управління системою цивільного захисту поступово почали реалізовуватися у рамках загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 рр. [2]. Зокрема, відповідно до вимог Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09.12.2013 р., Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської

катастрофи було реорганізовано у Міністерство надзвичайних ситуацій України; а згодом, відповідно до вимог Указу Президента України “Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” від 24.12.2012 р., відбулася реорганізація Міністерства надзвичайних ситуацій України та Державної інспекції техногенної безпеки України у новостворену Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України).

Згідно із Положенням про ДСНС, затвердженим Указом Президента України від 16.01.2013 р., було визначено, що ця Служба належить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невинробничого спрямування, а також гідрометеорологічної діяльності [3].

Основні положення з побудови та організації діяльності державної системи цивільного захисту її органів управління враховують, прийнятий у 2012 р. Кодекс цивільного захисту України [4]. Він визначив повноваження центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб’єктів господарювання, обґрунтував основні принципи побудови цивільного захисту й завдання ДСНС у цій сфері. Але необхідно констатувати, що зі створенням ДСНС України та покладанням на Міністерство внутрішніх справ численних функцій і повноважень із забезпечення формування державної політики у сферах цивільного захисту населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідації НС, у країні почали функціонувати два центри управління, безпосередньо причетні до сфери цивільного захисту – це МВС України, яке забезпечує формування державної політики в цій сфері, та ДСНС, яка має її реалізовувати. Така конфігурація суб’єктів державного управління цивільним захистом на рівні центральних органів виконавчої влади, як справедливо наголошує Г. Ситник, не узгоджується у відповідній частині з концепцією та змістом Кодексу цивільного захисту України, спричиняє колізії у законодавстві та компетенційну плутанину [5].

Відомий вітчизняний фахівець із державного управління В. Авер’янов, безумовно, має рацію в тому, що, з погляду на науково-системну ідеологію, 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 декількох владно-організаційних центрів [6]. Тому актуальним завданням постає подальша оптимізація структури системи цивільного захисту. Для цього потрібно розробити загальну модель державного управління сферою цивільного захисту, в якій мають виписуватися функції кожного її елемента та взаємозв’язки між ними. Необхідною умовою успішної модернізації державної системи цивільного захисту є реформування місцевих органів виконавчої влади, яким має бути делеговано більше повноважень у цій сфері.

Водночас потрібно зазначити, що підвищення ефективності діяльності ДСНС в умовах складної ситуації природного, техногенного спрямування та терористичних проявів із боку так званих “ДНР” і “ЛНР” на сході України, вимагають перегляду та упорядкування існуючої структури і складу наявних підрозділів ДСНС.

Успішна модернізація системи цивільного захисту перебуває у прямій залежності від ефективного здійснення планування заходів цивільного захисту, дій органів управління

та сил, реагування на надзвичайні ситуації, взаємодії тощо [7]. Тому діяльність керівного складу цивільного захисту 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.

На жаль, залишається на низькому рівні та не відповідає сучасним вимогам матеріально-технічне оснащення підрозділів реагування на НС. Важливо своєчасно й оперативно покращити оснащення сил цивільного захисту і, зокрема, підрозділів ДСНС України новою сучасною технікою, озброєнням та запровадження передових технологій ведення аварійно-рятувальних робіт, розмінування територій.

Процес модернізації, виконання розширених завдань і функцій системи цивільного захисту потребує вдосконалення професійної підготовки особового складу для всіх її служб. Підвищені вимоги до професійної готовності майбутніх працівників служби цивільного захисту через ускладнення внутрішньополітичної ситуації в країні спонукають до пошуку нових підходів до організації фахової підготовки у вищих навчальних закладах ДСНС України. Перед ними постають складні завдання, що обумовлені певними факторами [8]. По-перше, необхідністю забезпечення системи цивільного захисту кваліфікованими, ініціативними кадрами з ґрунтовною теоретичною і практичною підготовкою. По-друге, об'єктивною потребою у якісно новому рівні підготовки офіцерських кадрів, що зумовлено участю випускників навчальних закладів у заходах у рамках міжнародного співробітництва в галузі реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного спрямування, а також у миротворчих місіях Організації Об'єднаних Націй за межами України. По-третє, вимогою формування в молодих фахівців прагнення до безперервної самоосвіти, здатності й готовності постійно оновлювати здобуті у вищому навчальному закладі наукові знання, вміння, швидко адаптуватись до змін та корегувати свою професійну діяльність. На нашу думку, необхідно також переглянути зміст оперативного-тактичного та спеціального підготовки особового складу підрозділів ДСНС із питань визначення і відпрацювання тактики дій в умовах можливих терористичних актів.

Одним із важливих напрямів модернізації системи цивільного захисту є подальший розвиток законодавства про ДСНС та вдосконалення її нормативно-правової регламентації. Адже недосконалість нормативно- правового забезпечення діяльності у сфері цивільного захисту призводить до неефективного виконання завдань щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від їх наслідків.

Насамперед потрібно внести певні базові зміни у вже чинне законодавство, а також і прийняти нові закони, які б відповідали тим сучасним вимогам, що регламентують діяльність керівників ДСНС в особливих умовах, вказують на необхідність: введення в дію спеціального оперативного плану; повідомлення відповідних посадових осіб; прийняття рішення щодо залучення додаткових сил та засобів, здійснення маневру ними; проведення операції; встановлення режиму роботи особового складу; організації виконання прийнятих рішень /або намічених заходів/; обліку, аналізу й оцінки виконаного [9]. Потребують законодавчого уточнення та закріплення персональних завдань і функцій центральні й місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування при виникненні надзвичайних ситуацій під час особливого періоду, пов'язаного з антитерористичною діяльністю.

Необхідно в найкоротші терміни забезпечити прийняття і приведення нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України у

відповідність до нового Кодексу цивільного захисту, а також продовжити розробку нової теоретичної бази і практичних рекомендацій у сфері підвищення якості державного управління системою цивільного захисту, щоб забезпечити її функціонування за принципом: не навздогін, а на випередження.

Перспективним завданням модернізації системи цивільного захисту України постає необхідність узагальнення міжнародного досвіду створення та функціонування систем державного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Він свідчить, що на сьогодні такі системи продовжують удосконалюватися, а відмінності у їх побудові та функціонуванні зумовлені національними особливостями формування та розвитку. Але їх об'єднує спільна мета, що полягає в прогнозуванні надзвичайних ситуацій різного типу, запобіганні їх виникненню і ліквідації наслідків [10].

Щодо орієнтації нашої держави на європейські стандарти у сфері цивільного захисту, то це передусім гарантія її подальшого всебічного розвитку та національної безпеки, можливість спільно вирішувати не тільки внутрішні питання, що стосуються попередження та ліквідації масштабних НС на своїй території, а й брати активну участь у вирішенні глобальних проблем людства, що зачіпають інтереси всіх країн та народів світу, характеризуються динамізмом і вимагають для свого вирішення колективних зусиль світової громадськості [11].

У грудні 2013 р. Європейська Комісія опублікувала офіційний документ щодо нових законодавчих актів, які “зміцнюють” загальноєвропейську політику в сфері управління надзвичайними ситуаціями [12]. У цьому документі вказується на те, що потрібні добре скоординовані дії країн-членів ЄС як при реагуванні на надзвичайні ситуації, так і при підготовці до них та їх попередженні.

Адаптація та впровадження в практичну діяльність зарубіжного досвіду є надзвичайно актуальними для України через те, що незалежно від того, де відбулась надзвичайна ситуація, аналіз недоліків організації управління в умовах надзвичайних ситуацій дає можливість врахувати прорахунки і не допустити їх у майбутньому.

Вивченню передового досвіду країн світу, його використанню в Україні та удосконаленню на його основі підготовки управлінців загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів з управління ризиками техногенного, природного і соціального походження та з антикризового управління, а також модернізації матеріально-технічної бази оперативно-рятувальних підрозділів на основі новітніх технологій має сприяти розширення співпраці України з міжнародними організаціями у цій сфері.

Пріоритетами міжнародного співробітництва у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій мають стати: створення договірно-правової бази з питань спільного попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на двосторонній і багатосторонній основах; налагодження механізмів взаємодії зі структурами інших держав і міжнародних організацій, що відповідають за попередження і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, відпрацювання спільних планів і механізмів реалізації домовленості про дії у випадку природних та техногенних катастроф; налагодження обміну інформацією і досвідом із відповідних проблем; вирішення інших завдань, спрямованих на реалізацію зовнішньополітичного курсу у сфері компетенції ДСНС.

Ефективність діяльності органів державного управління у сфері природно-техногенної безпеки, їх спроможність швидко реагувати на динаміку процесів у країні в сучасних умовах значною мірою можна покращити за рахунок впровадження новітніх інформаційних технологій. Одним із шляхів такого впровадження є створення та подальший розвиток Урядової

інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій (УІАС НС), складовими якої мають бути інформаційно-аналітичні системи центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також інформаційні служби підприємств, установ, організацій та об'єктів підвищеної небезпеки із залученням засобів зв'язку і передачі даних [13].

Модернізація системи цивільного захисту передбачає: перехід до програмно-цільового управління; впровадження новітніх інформативно-управлінських і комп'ютерних технологій; підвищення інформаційної компетентності управлінців усіх рівнів, що працюють у цій сфері. Потрібно зазначити, що, попри певні досягнення у створенні окремих елементів відомчих ситуаційних центрів, досі повністю не вирішено завдання моніторингу та формування обґрунтованих рішень щодо попередження загроз НС, інформаційної підтримки для формування аналітичних матеріалів та своєчасного донесення інформації про надзвичайні ситуації на найвищий рівень державного управління. Створення ефективної системи інформаційно-аналітичного забезпечення є важливим етапом у процесі модернізації системи цивільного захисту України.

Висновки

Таким чином проведений аналіз загального стану та перспектив модернізації системи цивільного захисту свідчить, що на сьогодні перед державою постає невідворотна необхідність визначення пріоритетів у сфері захисту від надзвичайних ситуацій, що дозволить більш ефективно і ґрунтовно приймати рішення щодо впровадження заходів, які ведуть до сталого розвитку, встановлення прийнятого ризику і техногенно-екологічного благополуччя. Це визначає необхідність подальшої модернізації державної системи цивільного захисту, яка потребує поглибленого дослідження: практики державного управління у сфері цивільного захисту в країні; особливостей діяльності всіх його складових елементів, зокрема: цілей та функцій державного управління у цій сфері; оптимізації системи та структури органів виконавчої влади, відповідальних за забезпечення захисту держави і населення від надзвичайних ситуацій; шляхів удосконалення нормативно-правового регулювання у зазначеній сфері та можливостей творчого використання зарубіжного досвіду.

Перспективи подальших розвідок полягають у необхідності ґрунтовного дослідження концептуальних підходів щодо удосконалення побудови системи державних органів управління у сфері цивільного захисту, а також у пошуку та науково-практичному обґрунтуванні оптимальної моделі модернізації системи цивільного захисту шляхом чіткої організації взаємовідносин і розподілу повноважень між усіма підпорядкованими їй структурними підрозділами.

Отже, для забезпечення ефективного захисту населення і територій від НС, урахувуючи євроінтеграційні прагнення України, наша держава повинна побудувати таку державно-управлінську модель, яка б гарантувала власну безпеку та відповідала високим європейським стандартам.

Література

1. 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.
2. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 роки [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 156 від 25.02.2009 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

3. 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.
4. Кодекс цивільного захисту України // Офіційний вісник України [Текст]. — 2012. — № 89. — Ст. 3589.
5. Ситник Г. П. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні / Г. П. Ситник // Вісник НАДУ [Текст]. — 2014. — № 2. — С. 5.
6. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Видавн. Дім "Ін Юре", 2002. — С. 22.
7. Гудович О. Д. Механізми планування діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту України / О. Д. Гудович, В. О. Тищенко // Науковий Вісник академії муніципального управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4. — 2013. — С.97. — (Серія "Управління").
8. Аналіз структури системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту / О. Ю. Малеван, Ю. П. Теревєрзін // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс]. — 2013. — № 2. — Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>.
9. Засулько С. С. Оперативне управління ДСНС в особливих умовах / С. С. Засулько // Проблеми цивільного захисту: управління, попередження, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи [Текст] : зб. тез міжнар. наук.-практ. конф. — Х. : Національний університет цивільного захисту України, 2014. — С. 18.
10. Клименко Н. Г. Зарубіжний досвід функціонування систем державного управління в умовах надзвичайних ситуацій та основні тенденції їх подальшого розвитку / Н. Г. Клименко // Збірник наукових праць НАДУ [Текст] / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. — К. : Вид-во НАДУ, 2007. — Вип. 1. — С. 26—40.
11. Костенко В. Модернізація державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України / В. Костенко // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст]. — 2013. — Вип. 4(19). — С. 111.
12. New legislation to strengthen European policy on disaster management. European Commission - MEMO/13/1120 10/12/2013 [Electronic resource]. — Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1120_en.htm.
13. Барило О. Г. Інформаційне забезпечення органів державного управління у надзвичайних ситуаціях / О. Г. Барило, С. П. Потеряйко, В. О. Тищенко // Науковий вісник Академії муніципального управління [Текст]. — 2013. — № 4. — С. 77—84.

A. Liubinskyi

CURRENT STATE AND PERSPECTIVES ON THE MODERNIZATION OF CIVIL DEFENSE SYSTEM IN UKRAINE

The analysis of the current state of modernization of civil defense system in Ukraine is made; ways and tasks of its further development are presented.

Key words: modernization, civil defense, national security, state management, Ukraine.