

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ПЕРІОД НОВІТНЬОЇ ІСТОРІЇ УКРАЇНИ

О. Boris,

candidate of technical sciences, Deputy Chief of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection

DEVELOPMENT OF THE PUBLIC GOVERNMENT SYSTEM IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION IN THE PERIOD OF THE NEW HISTORY OF UKRAINE

У статті проаналізовано новітній період формування цивільного захисту України та розвиток системи державного управління у цій сфері. Зазначено, що класичні рамки періодизації історії новітнього часу (1914 — сьогодні) не дозволяють виділити особливий період в історії формування цивільного захисту України, який припадає на час реалізації нової стратегії розвитку системи. Установлено, що в період 1992—1996 років відбувалось формування системи ЦЗ України на основі механізмів організації діяльності пост-радянської ЦО УРСР чому значно сприяла система Штабів ЦО України. Наголошено, що в Організації Північноатлантичного договору (НАТО) ЦО розглядається як невід’ємна частина цивільного захисту держав учасниць, спрямована на захист населення у період можливого військового конфлікту, у тому числі із використанням зброї масового ураження. Доведено, що основою системи реагування на небезпечні події в країнах європейського союзу виступає національна пожежна служба як самостійна одиниця ЦЗ цих країн. Зазначено, що розвиток системи державного управління у сфері цивільного захисту в період новітньої історії України відбувався на основі двох систем безпеки радянського періоду, кожна із яких принесла своє вагомe зазначення у формування системи цивільного захисту України.

The article analyzes the recent period of formation of civil protection of Ukraine and development of the system of public administration in this area. It is noted that the classical framework of the periodization of the history of modern time (1914 — present) does not allow to distinguish a special period in the history of the formation of civil defense of Ukraine, which falls at the time of implementation of the new strategy of system development. It was established that in the period of 1992—1996, the system of civil protection of Ukraine took place on the basis of the mechanisms of organization of the post-Soviet civil defense of the USSR, which was significantly promoted by the system of the Civil Defense Headquarters of Ukraine. It is emphasized that in the North Atlantic Treaty Organization (NATO) civil defense is considered as an integral part of the civil defense of the member states, aimed at protecting the population during a possible military conflict, including using weapons of mass destruction. It is proved that the national fire service, as an independent unit of civil defense of these countries, acts as the basis for the response to dangerous events in the countries of the European Union. It is noted that the development of the system of public administration in the sphere of civil protection in the period of modern history of Ukraine was based on two security systems of the Soviet period, each of which brought its weighty indication in the formation of the system of civil protection of Ukraine.

In the modern period of history (1990—2000), the development of civil protection of Ukraine was based on the system of civil defense organization. Formally, the civil defense of Ukraine ceased to exist (2003), but the human potential of civil defense continues to have a managerial influence on the organization of civil protection activities, underlining the functioning of the territorial-production principle of civil defense construction, which does not meet the requirements of the modern development of the state's economy. The system of public administration in the field of civil protection was not able to introduce decentralization and grant exclusive rights to local self-government bodies.

Ключові слова: державне управління, цивільний захист, система цивільного захисту України, новітній період формування цивільного захисту України.

Key words: state administration, civil protection, system of civil defense of Ukraine, modern period of formation of civil defense of Ukraine.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Класичні рамки періодизації історії новітнього часу (1914 — сьогодні) не дозволяють виділити особливий період в історії формування цивільного захисту Ук-

раїни, який припадає на час реалізації нової стратегії розвитку системи. В історії ЦЗ України новітнього часу доцільно виокремити сучасний період (2000 — сьогодні) пов'язаний із початком реалізації нового підхо-

ду безпосередньо пов'язаним із демілітаризацією держави. Саме в цей час Указом Президента України "Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України у Державну службу цивільного захисту" від 25 липня 2002 р. № 664/2002 затверджено Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України у Державну службу цивільного захисту на 2003—2012 роки, чим започатковано сучасний етап формування ЦЗ на основі міжнародного гуманітарного права.

Фактично історія розвитку ЦЗ новітнього часу відповідає раніше розглянутим періодам Радянської доби і тільки з моменту прийняття Верховною Радою Української РСР Декларації про державний суверенітет України (1990) та Акта проголошення незалежності України (1991) розпочинається відновлення державності в Україні, а з ним — десятирічний етап формування підґрунтя сучасної системи ЦЗ України.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичні та методологічні основи державного управління у сфері цивільного захисту, його механізми, шляхи вирішення ключових питань реалізації політики у цій сфері досліджували вчені: В. Акімов, С. Андреєв, М. Брушлинський, Ю. Воробйов, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Могильниченко, М. Стеблюк, О. Труш, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпільовий та ін.

Водночас досліджень, у яких із позицій системного підходу проаналізовано новітній період формування цивільного захисту України, практично немає.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз новітнього періоду формування цивільного захисту України та розвитку системи державного управління у цій сфері.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

В УРСР існували дві основні державні системи, функції яких були пов'язані із реагуванням на небезпечні події та захистом населення і територій від небезпек природного та техногенного характеру: Цивільна оборона та Державна пожежна охорона України, які до сучасного періоду новітньої історії ЦЗ України розвивались фактично відокремлено. Слід констатувати наступний факт: на початок формування цивільного захисту у період новітньої історії України обидві системи забезпечення безпеки громадянського суспільства мали пострадянський формат організації діяльності.

Аспекти зовнішньополітичного впливу, пов'язаного із можливими міждержавними та внутрішньодержавними військовими конфліктами, виступали головним важелем розвитку системи національної оборони світових держав. Так само будувалась система національної оборони СРСР пов'язана із захистом від масового ураження, що мала назву — цивільна оборона (ЦО). В період послаблення ризиків виникнення ядерного військового конфлікту побудована система державного управління у сфері національної оборони втрачала доцільність і потребувала реформування із метою адаптації під інші

прогресуючі суспільно-небезпечні загрози — загрози природного, а згодом і техногенного характеру. Цей процес мав продовження і в незалежній Україні. правонаступником Штабу ЦО УСРС став Штаб ЦО України, що набував статусу центрального органу державної виконавчої влади, підвідомчого Кабінету Міністрів України. Заходами державного нормативно-правового регулювання функції ЦО, відповідно до Тимчасового положення про Штаб цивільної оборони України (1992), були розширені щодо розробки механізму державної системи із захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій та забезпечення реалізації заходів попередження та дій у надзвичайних ситуаціях.

Однак військова спрямованість ЦО залишалась і після прийняття постійно діючого Положення про Штаб ЦО України (1993) спеціалізований статус якого підкреслювався наявністю військ ЦО. Слід зазначити, що встановлення інституційних засад ЦО щодо реалізації заходів цивільного захисту населення і територій хоч і було кроком державного регулювання у сфері гуманітарного права але на практиці залишало певні невизначеності. Система ЦО мала високу ступінь організації діяльності і досить вузьку воєнізовану спеціалізацію, а порядок комплектування Штабів ЦО обмежував можливість використання спеціалістів інших галузей, що не сприяло виконанню нових функцій ЦО щодо цивільного захисту населення і територій від впливу природних або антропогенних катастроф. Крім того, невизначеність підсилювалась внаслідок відсутності відповідного потенціалу державного управління, а саме: системи контролю за об'єктами безпеки у тому числі пов'язаних із наглядовими (контрольними) функціями. Також позначалась відсутність сил оперативного реагування на небезпечні події та надзвичайні ситуації.

Таким чином, у період 1992—1996 років відбувалось формування системи ЦЗ України на основі механізмів організації діяльності пострадянської ЦО УРСР чому значно сприяла система Штабів ЦО України. Логічним наслідком такого формування була неефективність системи державного управління щодо запобігання, моніторингу, прогнозування аварій та катастроф техногенного та природного характеру, а також низька оперативність реагування і дій із мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій. Відсутність науково-обґрунтованих рішень щодо державного регулювання зазначеної сфери стало причиною внутрішньовідомчого ступору системи ЦО України та призвело до невизначеності в системі державного управління у сфері цивільного захисту. На кінець 90-х років система Штабів ЦО України не могла задовольнити суспільним і державним потребам в забезпеченні ефективного захисту населення. На фоні глобального погіршення стану природної та техногенної безпеки у світі та в Україні відсутність механізмів розроблення і реалізації заходів із забезпечення техногенної безпеки, запобігання і прогнозування НС техногенного та природного характеру спонукала до реформування системи та удосконалення державного управління. Внаслідок наведеного, Указом Президента України від 28 жовтня 1996 р. № 1005/96, шляхом злиття та із послідуною ліквідацією Штабу ЦО України та Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, утворюється

Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС України). Зазначений захід державного регулювання значно мірою упорядкував систему державного управління у сфері цивільного захисту України. На новий орган центральної виконавчої влади були покладені широкі функції із реалізації державної політики у сфері ЦО, рятувальної справи, створення та функціонування систем страхового фонду документації, поводження з радіоактивними відходами, захисту населення і територій від НС, запобігання цим ситуаціям та реагування на них, ліквідації їх наслідків та наслідків Чорнобильської катастрофи.

Спробою підвищення ефективності системи державного управління щодо запобігання та реагування на небезпеки техногенного та природного характеру стало затвердження Постанови Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1198 "Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру". Однак означений акт державного регулювання, маючи за мету систематизацію зусиль центральних органів виконавчої влади у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, не вирішив існуючі проблеми. Система ЦЗ, на жаль, так і не зазнала подальшого розвитку у зв'язку із не усуненням невизначеності, що була притаманна ЦО. Зазначене дає повні підстави погодитись із твердженням щодо відсутності принципових змін в системі державного управління у сфері цивільного захисту: "...оскільки на практиці все також продовжував домінувати вузьковідомчий підхід до планування та реалізації заходів ЦО, територіально-виробничий принцип її організації, а також державно-управлінські механізми та заходи, спрямовані переважно на реагування на НС та ліквідацію їх наслідків" [1].

Слід зауважити, що принципіальна побудова ЦЗ в Україні не відповідає сформованим та апробованим часом підходам до організації діяльності цивільного захисту та цивільної оборони у більш економічно розвинутих країнах. Різниця чітко проглядається при вивченні підходів, які реалізовувались у країнах Євросоюзу та країнах партнерах, де головним принципом побудови системи цивільного захисту є пріоритетність завдань захисту населення та територій на основі міжнародного гуманітарного права.

Так, в Організації Північноатлантичного договору (NATO) ЦО розглядається як невід'ємна частина цивільного захисту держав учасниць, спрямована на захист населення у період можливого військового конфлікту у тому числі із використанням зброї масового ураження. Загалом єдиного міждержавного управління системи ЦО в країнах NATO не існує, а в окремих державах, до початку збройного конфлікту на території України, існувала чітка тенденція до зниження заходів ЦО та зменшення кількості захисних споруд. В системі міждержавного управління країн комітет ЦО виконує підпорядковані функції головного комітету NATO по розробці надзвичайних планів із цивільної безпеки (SCEPC). В кожній країні-учасниці існує своя національна система ЦО, на які покладені певні завдання у відповідності до національних особливостей організації їх діяльності аж до справ із біженцями. Поряд з цим, всі системи ЦО мають

основне виключне завдання пов'язане із забезпеченням радіаційної безпеки, для реалізації якого виконують такі функції: розробку, координацію та проведення заходів із моніторингу радіаційної обстановки, оповіщення населення на державному та регіональному рівнях про загрозу радіоактивного зараження та евакуації населення із зон можливого ураження. Загальне керівництво ЦО в більшості країн ЄС здійснюють міністерства внутрішніх справ через відповідні органи державного управління за винятком: Норвегії — міністерство юстиції і поліції, Польщі — прем'єр-міністр і Чехії — міністерство оборони. Також виключення становлять, у відповідності до особливостей державного устрою, США — президент країни та Канада — федеральний уряд. При цьому, як засвідчує практика ліквідації природних та техногенних катастроф, найбільш професіональним контингентом системи цивільного захисту країн ЄС виступають протипожежні підрозділи [2].

На противагу формування системи ЦО, аспектами впливу на розвиток державної системи пожежної безпеки виступали внутрішньо-економічні фактори. Пожежна безпека має вагомий вплив на економічну та громадську безпеку, але не виходить за рамки внутрішнього державного управління. Саме тому логічно, що пожежна охорона у кожній самостійній країні мала свою історію розвитку на яку впливала тривала історія формування державного устрою і управління. Питання забезпечення пожежної безпеки у кожній державі і сьогодні регулюються самостійно. У країнах ЄС єдиного підходу до організації діяльності протипожежних служб немає, однак є загальні споріднені ознаки, що були закладені у період I етапу (1892 — 1918) їх формування, а саме: муніципалізація на рівні місцевого самоврядування, значний громадський вплив на систему державного регулювання та страхова діяльність зазначеної сфери. Однак, як свідчить історія розвитку пожежної охорони на теренах України, початковий процес формування протипожежної служби у наслідок соціально-політичних змін державного устрою (1918) змінили підходи до її подальшого розвитку. За часів Радянського союзу пожежна охорона мала другорядне значення у системі національної безпеки та повністю втратила підґрунтя розвитку періоду формування. Воєнізація пожежної охорони і тривале організаційно-правове удосконалення функцій дозволяли досягнути високого рівня реагування на небезпечні події пов'язані із пожежами та сталою рівня запобігання їх виникненню. Загалом слід відмітити наступний факт: не зважаючи на різність підходів у формуванні організації діяльності пожежної охорони в Україні та країнах ЄС протипожежні служби мають особливе значення у забезпеченні безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, а також збереження навколишнього природного середовища. Практика ліквідації надзвичайних ситуацій всіх рівнів вказує на першочерговість реагування пожежних підрозділів. Пожежна охорона зважаючи на наближеність до забезпечення безпеки та порятунку життя і здоров'я населення завжди мала високу соціальну підтримку та приймається суспільством це стосується і України.

Таким чином, на час відновлення державності (1990 — 1991) Україна мала радянську систему держав-

ної пожежної охорони МВС УСРС. Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України затвердженого Розпорядженням Президента України від 07 жовтня 1992 р. № 157/92 на МВС України покладено функцію реалізації державної політики в сфері пожежної безпеки, а на базі Управління пожежної охорони МВС УСРС утворюється Головне управління пожежної охорони МВС України.

Вагомим заходом державного регулювання в сфері пожежної безпеки того часу стало прийняття Закону України "Про пожежну безпеку" (1993), відповідно до якого в країні визначені наступні види пожежної охорони: державна, відомча, місцева та добровільна. Державна пожежна охорона (ДПО) була створена на базі професійної та воєнізованої пожежної охорони УСРС. Структура, функції, обов'язки та права якої визначалися окремими статтями Закону та Положенням про пожежну охорону (1994). Слід відмітити, що у час новітньої історії формування ЦЗ України ДПО значно зміцнила державно-управлінські функції, була прийнята та реалізовувалась довгострокова програма забезпечення пожежної безпеки, затверджується близько 170 нормативних документів у сфері пожежної безпеки.

Радикальні зміни в організації діяльності та структури ДПО почалися із підписання Указу Президент України від 27 січня 2003 р. № 47/2003 "Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки і захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій", яким органи і підрозділи Державної пожежної охорони виводилися зі складу МВС і передавалися до складу Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи з метою вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки [3].

Для подальшого розуміння історії реформування ЦЗ у сучасний період слід окреслити вагомий аспект впливу на цей процес. Після здобуття незалежності Україна оголосила себе нейтральною державою. Фактично з моменту прийняття Декларації про державний суверенітет України (1990) почався процес її становлення, як без'ядерної держави. У період 1993—1994 років під зовнішньополітичним впливом Україною була прийнята низка міждержавних актів щодо ядерного роззброєння, у тому числі так званий Будапештський меморандум (1994), а до 1996 року Україна офіційно втратила ядерний статус. Остаточо процес ядерного роззброєння був завершений до 2000 року.

Означені події 1990—2000 років безпосередньо впливали на формування системи ЦЗ у час новітньої історії. Із завершенням етапу ядерного озброєння та отриманням Україною статусу без'ядерної держави, та у зв'язку із складним економічним становищем розпочався процес скорочення Збройних сил України, що підвело остаточну риску під необхідністю існування військ ЦО, а загалом і поняття ЦО України. Хоча, як свідчить практика, це рішення призвело до дезорганізації розвитку ЦЗ країни, який в цілому продовжується і нині.

Саме у цей період початку 2000 років зовнішня політика України окреслює курс на співпрацю із Організацією Північноатлантичного договору (НАТО), підписується низка угод та План дій між Україною і НАТО

(2002), направлений на поглиблення співпраці з альянсом. У рамках угод з ЄС та НАТО Україна реалізує програми з утилізації та знищення озброєння, а процес скорочення чисельності Збройних сил набирає обертів [4].

Таким чином, цілком логічним аспектом державного регулювання у сфері національної оборони України стала демілітаризація МНС України:

— Указ Президента України від 25 липня 2002 р. № 664/2002 Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України у Державну службу цивільного захисту;

— Указ Президента України від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003 Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року.

Іншим аспектом цього державного регулювання було прагнення до удосконалення єдиної системи запобігання і реагування на загрози природного та техногенного характеру в мирний час і в особливий період, а також її адаптації до європейських стандартів.

Найбільш чітко підгрунття реформування можливо визначити наступним чином. Війська ЦО не забезпечували оперативність реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, що зумовлено структурою їх дислокації, недосконалою організаційно-управлінською функцією взаємодії із іншими структурами ЦЗ та низьким рівнем професійної підготовки військовослужбовців строкової військової служби. На більш високому рівні професійної підготовки, готовності до дій у небезпечних ситуаціях знаходились підрозділи державної пожежної охорони, що в кінцевому рахунку спонукало до об'єднання зусиль у досягненні основної мети — адаптація до європейських стандартів. Саме із утворення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту розпочався сучасний період розвитку ЦЗ України.

Слід зауважити, що основою систем реагування на небезпечні події в країнах європейського союзу дійсно виступає національна пожежна служба, але як самостійна одиниця ЦЗ цих країн [5]. Підпорядкування Державного департаменту пожежної безпеки безперечно значно підсилило управлінські функції МНС України, однак переформатування його територіальних та місцевих підрозділів в підрозділи ЦЗ і покладання на них функцій організації діяльності із захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій призвело до дезорганізації структури пожежної охорони та необхідності виконання невластивих функцій. Регіональні пожежні підрозділи були реорганізовані у відповідні територіальні органи МНС України — управління пожежної безпеки та аварійно-рятувальних робіт, а далі в управління МНС України в областях. Важливим практичним аспектом такого організаційного рішення стало відверте дублювання функцій із вже існуючими на той час управліннями НС територіальних та місцевих органів влади.

Результати "злиття" мали і інші значні негативні практичні наслідки. При ліквідації військових частин ЦО значна частина технічного оснащення, мобільної інженерної техніки та техніки тилового забезпечення, що вкрай необхідна для ліквідації та мінімізації наслідків

природних катастроф була втрачена. Технічному забезпеченню ЦЗ України нанесена значна матеріальна шкода.

Потрібно зазначити, що на фоні постійної реорганізації в період сучасного розвитку ЦЗ України у 2005—2015 можливо виділити три значимі події у системі державного управління ЦЗ, а саме:

- реорганізація Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та утворення чотирьох органів центральної влади (ЦОВ) у сфері цивільного захисту: Міністерства надзвичайних ситуацій України, Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державного агентства України з управління зоною відчуження, Державної інспекції техногенної безпеки України (2010);

- реорганізацію Міністерства надзвичайних ситуацій України та Державної інспекції техногенної безпеки України в Державну службу України з надзвичайних ситуацій та підпорядкування її Міністерству оборони України (2011—2012);

- підпорядкування Державної служби України з надзвичайних ситуацій Міністерству внутрішніх справ України (2014—2015).

Про масштаби реорганізації системи ЦЗ у ці роки свідчить кількість Указів Президента України, і це без переліку інших державних інституціональних актів щодо впорядкування діяльності центральних органів виконавчої влади, відповідальних за реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту:

- Про Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 10 жовтня 2005 р. № 1430/2005;

- Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010;

- Питання Державної інспекції техногенної безпеки України від 06 квітня 2011 р. № 392/2011;

- Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження від 06 квітня 2011 р. № 393/2011;

- Про Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України від 06 квітня 2011 р. № 402/2011;

- Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України від 06 квітня 2011 р. № 406;

- Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України від 06 квітня 2011 р. № 408/2011;

- Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади від 24 грудня 2012 р. № 726/2012;

- Про внесення змін до Указу Президента України від 06 квітня 2011 року № 406 від 02 вересня 2013 р. № 468/2013.

Зазначені організаційні заходи мали негативні наслідки та вносили значний дисбаланс в розвиток системи ЦЗ України. Акти державного регулювання не мали науково-аналітичних основ спрямованих на пошук оптимального механізму державного управління сферою цивільного захисту та/або реалізації політики щодо адаптації системи ЦЗ до країн ЄС, а стосувалися, на-

жаль, перерозподілу організаційно-управлінських функцій в залежності від ментального впливу окремих особистостей наділених владними повноваженнями. Саме такий аспект, на рівні психології впливу, відіграв першочергову роль у формуванні системи ЦЗ у визначений історичний період.

Не зважаючи на затвердження нового Положення про єдину державну систему цивільного захисту (2014) наслідки такого розвитку ЦЗ у цілому носили безсистемний характер, постійна зміна структурної підпорядкованості загалом призвела до зниження статусу ЦОВ та неможливості повноцінного виконання покладених на нього функцій [6].

Наявність проблем у формуванні і реалізації державної політики у сфері цивільного захисту підтверджені аналітичними висновками розглянутими Радою національної безпеки і оборони України 06 травня 2015 року (цитата): "...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 загрозам..."

Означене знайшло своє відображення у затвердженій Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 Стратегії національної безпеки України, де відмічено про незадовільний стан єдиної державної системи та сил цивільного захисту. Таке визнання ситуації спонукало до певних дій. ДСНС України розроблено, а розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р схвалено Стратегію реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій — чи не перший документ стратегічного плану щодо розвитку системи ЦЗ України. Однак слід відмітити, що поряд із розумінням проблематики існуючої системи ЦЗ яка чітко описана в преамбулі документа, Стратегією не запропоновані чіткі рішення щодо їх усунення. Разом із позитивними тенденціями, як то: імплементація Директиви 2018/18/ЄС (СЕВЕЗО III) або підвищення ролі органів місцевого самоврядування щодо забезпечення пожежної безпеки мають місце і недоліки: порушення конституційних прав громадян на рівноправний захист, щодо нормування різниці у часі надання допомоги в разі пожежі (до 10 хвилин у місті та до 20 хвилин у сільській місцевості); запровадження корупційного підґрунтя у сфері запобігання, що стосується підміни планових заходів державного нагляду (контролю) наявністю обов'язкового страхового полісу цивільно-правової відповідальності суб'єктів господарювання; відсутністю стратегічних рішень щодо забезпечення централізованого моніторингу стану техногенної та природної безпеки, тощо.

Таким чином, станом на початок 2018 року система ЦЗ України так і не була сформована у відповідності до європейських підходів, утрачений статус ЦОВ не дає можливості повноцінно здійснювати функцію безпосереднього керівництва ЦЗ України, а управління системою ЄДСЦЗ носить формальні ознаки.

Слід висловити надію, що прийняття Закону України "Про національну безпеку України" (2018), в якому приділяється належна увага системі ЦЗ як невід'ємній частині національної безпеки України, може вплинути на формування історичних аспектів подальшого розвитку ЦЗ України.

ВИСНОВКИ

Розвиток системи державного управління у сфері цивільного захисту у час новітньої історії України відбувався на основі двох систем безпеки радянського періоду, кожна із яких принесла своє вагоме зазначення у формування системи цивільного захисту України. Цивільна оборона — високий рівень управління та організаційної діяльності, а Державна пожежна охорона — оперативність дій, розширену мережу сил реагування та систему запобігання і адміністративного впливу. Однак сучасна організаційна модель побудови ЦЗ не була реалізована в наслідок багатьох факторів, одним із яких є пострадянський синдром централізації влади. На жаль, слід констатувати, що в Україні і досі превалює пострадянська система державного управління у зазначеній сфері.

У новітній час історії (1990—2000) розвиток ЦЗ України базувався на системі організації ЦО. Формально ЦО України припинило своє існування (2003), але кадровий потенціал ЦО продовжує управлінський вплив на організацію діяльності ЦЗ, підводячи в основу функціонування системи територіально-виробничий принцип побудови ЦО, який не відповідає вимогам сучасного розвитку економіки держави. Система державного управління у сфері цивільного захисту не змогла запровадити децентралізацію та надати виключні права органам місцевого самоврядування.

На відміну від країн ЄС та НАТО, де національна пожежна служба та цивільна оборона виступають окремими структурами державної системи цивільного захисту країн та реалізують виключні функції, в Україні реалізовувалось своє бачення розвитку ЦЗ. В певний час реорганізації системи (2002—2005) було фактично втрачено самостійність ДПО, а ЦО припинила своє існування при цьому запланований симбіоз двох систем так і не відбувся.

Період розвитку ЦЗ України 2005—2015 років відзначений постійним структурним реформуванням та перерозподілом організаційно-управлінських функцій, що призвів до негативних наслідків: розбалансованості діяльності, недосконалості системи управління, низької ефективності реагування на надзвичайні ситуації. Практична відсутність центрального органу виконавчої влади з високим юридичним статусом, що мав би забезпечити єдине управління та керівництво системою ЦЗ призвела до нагромадження координаційних та управлінських органів та неможливості безпосереднього і організаційно-методичного керівництва ЄДСЦЗ. Формальність керівництва ЄДСЦЗ Державною службою України з надзвичайних ситуацій продовжується і сьогодні.

Слід зазначити, що важливий історичний приклад управління пожежною безпекою у перехідний період XIX—XX ст. на основі громадських організацій, муніципального самоуправління та страхових організацій може послугувати основою подальшого розвитку ЦЗ у сфері пожежної безпеки.

Також важливим може стати рішення щодо відновлення поняття ЦО і виділення напряму, як окремого елемента системи ЦЗ України, за прикладом країн ЄС, що дозволило б спрямувати існуючий потенціал професіоналів у якісне формування організації та контролю у сфері радіаційної безпеки держави, оповіщення та евакуації населення. Такий підхід доцільно розглядати і як вагомий аргумент в обґрунтуванні невирішеності питань територіальної цілісності держави та загроз ядерної небезпеки.

Перспективою подальших розвідок цієї проблематики є, на наш погляд, дослідження спеціальних механізмів державного регулювання у сфері пожежної безпеки.

Література:

1. Андреев С.О. Институционализация центрального органа исполнительной власти Украины, відповідального за реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту. URL: <http://academy.gov.ua>
2. Кутинов О. Гражданская оборона в странах НАТО. Зарубежное военное обозрение. — 2013. — № 5. — С.12—19.
3. Національна рятувальна служба: 1996—2016. — Київ: Тов "ІММ "Фраксім", 2016. — 152 с.
4. Соколов С.С. Реформування Збройних сил в контексті інтеграції України до євроатлантичної співдружності // Морська держава. — 2005. — № 1. — С. 13—15.
5. Грицевич А. Яка різниця між Цивільною Оборonoю та Цивільним Захистом? URL: http://italawguide.at.ua/news/jaka_riznytsja_mizh_tsyvilnoju_oboronoju_ta_tsyvilnym_zakhystom/2014-05-01-847
6. Кулешов М.М. Щодо побудови та удосконалення діяльності державної системи цивільного захисту України. URL: <http://vdu-nuczu.net/ua/8-ukr/72-vipusk-1-8-2018>

References:

1. Andreev, S.O. (2014), "Institutionalization of the central executive body of Ukraine responsible for implementation of the state policy in the field of civil protection", available at: <http://academy.gov.ua> (Accessed 16 November 2018).
 2. Kutinov, O. (2013), "Civil defense in NATO countries" [Zarubezhnoe voennoe obozreny'e], vol. 5, pp. 12—19.
 3. National Rescue Service: 1996—2016 (2016), 152 p., Kyiv, Ukraine.
 4. Sokolov, S.S. (2005), "Reforming the Armed Forces in the Context of Ukraine's Integration into the Euro-Atlantic Commonwealth", vol. 1, pp. 13—15.
 5. Grytsevych, A. (2014), "What is the difference between Civil Defense and Civil Defense?", available at: http://italawguide.at.ua/news/jaka_riznytsja_mizh_tsyvilnoju_oboronoju_ta_tsyvilnym_zakhystom/2014-05-01-847 (Accessed 17 November 2018).
 6. Kuleshov, M.M. (2018), "On the construction and improvement of the state system of civil protection of Ukraine", available at: <http://vdu-nuczu.net/ua/8-ukr/72-vipusk-1-8-2018> (Accessed 17 November 2018).
- Стаття надійшла до редакції 25.11.2018 р.*