

УДК 351.862.4

С. В. МАЙСТРО

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Розглянуто теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту. Виокремлено складові механізму державного управління системою цивільного захисту. Запропоновано авторське визначення механізму державного управління системою цивільного захисту.

Ключові слова: механізм, державне управління, цивільний захист, принципи державного управління системою цивільного захисту.

The theoretical bases of mechanism of state administration by the system of civil defence are considered. The constituents of mechanism of state administration by the system of civil defence are selected. Author determination of mechanism of state administration by the system of civil defence is offered.

Key words: mechanism of state administration, civil defence, principles of state administration by the system of civil defence.

Аварії та катастрофи є, на жаль, невід’ємною частиною історії людства. Надзвичайні ситуації завдають значних утрат як окремим громадянам, так і державі, а невчасна або непрофесійна ліквідація їхніх наслідків ще спричиняє величезні збитки. Тому особливого значення набуває питання своєчасного виявлення та відстеження можливих надзвичайних ситуацій і визначення шляхів їх запобігання та подолання, вирішення якого можливе лише за умов усебічного теоретичного обґрунтування змісту та складових механізму державного управління системою цивільного захисту.

Дослідженню теоретичних засад механізму державного управління системою цивільного захисту присвятили свої публікації такі вчені, як В. Князев, В. Бакуменко, В. Костенко, Є. Маслов та інші [1; 3; 4]. Однак чимало питань стосовно визначення змісту та складових механізму державного управління системою цивільного захисту залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення теоретичних засад механізму державного управління системою цивільного захисту.

Кожен громадянин відповідно до Конституції України має право на захист свого життя і здоров’я від наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха, застосування зброї та на вимогу гарантованого забезпечення реалізації цього права від органів виконавчої влади, керівників підприємств, організацій, установ незалежно від форм власності і підпорядкування. Держава як гарант цього права має створювати і розвивати єдину загальнодержавну систему

цивільного захисту (ЦЗ), яка включає цивільну оборону та захист населення і територій від надзвичайних ситуацій (НС) техногенного і природного характеру.

Розвиток суспільства та рівень його безпеки відбувається під впливом соціального управління, цілеспрямованого впливу людей на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, яке складається з двох типів: саморегулювання суспільства (безпосереднє управління); державного управління (через спеціально створені структури держави).

Державне управління – цілеспрямований організаційний, регулюючий та контролюючий вплив суб'єкта державного управління на об'єкт державного управління шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленою через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [1].

Для дослідження проблем державного управління використовується методологія системного підходу, яка дозволяє аналізувати будь-який об'єкт або явище як систему в єдності всіх її складових, що безперервно взаємодіють як між собою, так і з зовнішнім середовищем.

Система – це сукупність взаємодіючих елементів, які мають інтегральні властивості, не притаманні кожному з цих елементів окремо.

Особливостями будь-якої системи, в тому числі системи цивільного захисту є її цілісність, структурність, ієрархічність організації (тобто наявність сукупності підсистем різного рівня, які розташовані в порядку поступовості), наявність різних типів необхідних комунікацій між елементами та наявність інтегрованої якості, цілеспрямованість функціонування на корисний результат.

В управлінні як суб'єктом, так і об'єктом управлінського впливу виступає людина. Специфіка державного управління як виду управління полягає в тому, що воно спирається на владу – організаційну силу суспільства, здатну до примусу, та поширює свій вплив на все суспільство.

Суб'єктом державного управління є орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи посадова особа, яка наділена владними повноваженнями для здійснення державного управління.

Об'єктом державного управління відповідно до організаційно-структурного критерію виступають формально визначені структури (область, місто, район, підприємство), а за функціональними критерієм – види діяльності, в тому числі цивільний захист [1].

Основними завданнями державного управління системою цивільного захисту є:

- збирання та аналітичне опрацювання інформації про НС;
- прогнозування та оцінка соціально-економічних наслідків НС;
- здійснення нагляду і контролю у сфері ЦЗ;

- розроблення та виконання законодавчих та інших нормативно-правових актів, дотримання норм і стандартів у сфері ЦЗ;
- розробка та здійснення запобіжних заходів у сфері ЦЗ;
- створення, збереження та раціональне використання матеріальних ресурсів, необхідних для запобігання НС;
- розробка та виконання науково-технічних програм, спрямованих на запобігання НС;
- оперативне оповіщення населення про виникнення або загрозу виникнення НС, своєчасне достовірне інформування про обстановку, яка складається, заходи, що вживаються для запобігання НС, та подолання їх наслідків;
- організація захисту населення та територій від НС, надання невідкладної психологічної, медичної та іншої допомоги потерпілим;
- проведення невідкладних робіт із ліквідації наслідків НС і організація життєзабезпечення постраждалого населення;
- забезпечення постійної готовності сил і засобів ЦЗ до НС та ліквідації їх наслідків;
- надання, з використанням засобів ЦЗ, оперативної допомоги населенню у разі виникнення несприятливих побутових або нестандартних ситуацій;
- навчання населення способів захисту в разі виникнення надзвичайних, несприятливих побутових або нестандартних ситуацій та організація тренувань;
- міжнародне співробітництво у сфері ЦЗ [2].

Основою державного управління системою цивільного захисту слугують базові принципи. Згідно з чинним законодавством України, цивільний захист діє на таких принципах:

- гарантування державою громадянам конституційного права на захист життя, здоров'я та їх майна, а юридичним особам – права на безпечне функціонування;
- добровільне залучення людей до здійснення заходів у сфері ЦЗ, пов'язаних з ризиком для їх життя та здоров'я;
- комплексного підходу до вирішення завдань ЦЗ;
- створення системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій і мінімізації їх наслідків;
- територіальності та функціональності єдиної системи ЦЗ;
- мінімізації заподіяння шкоди довкіллю;
- гласності, вільного доступу населення до інформації у сфері ЦЗ відповідно до законодавства [2].

Є. Маслов вважає, що цивільний захист має здійснюватись за такими принципами:

- гарантованість конституційного права громадян на захист життя, здоров'я та їх майна;

- добровільність залучення людей до здійснення заходів у сфері цивільного захисту;
- комплексність підходу до вирішення завдань цивільного захисту;
- раціональність економічно обґрунтованого зменшення ризику виникнення НС і мінімізації їх наслідків;
- територіально-функціональний принцип організації Єдиної системи цивільного захисту;
- гласність, вільний доступ населення до інформації з цивільного захисту відповідно до чинного законодавства [4].

Вирішення проблем природно-техногенної безпеки України забезпечується проведенням на державному рівні таких заходів:

1. Управління техногенними ризиками, що забезпечить стале, гарантоване зменшення кількості та наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру.
2. Створення цілісної міжвідомчої системи моніторингу і налагодження державної служби прогнозування та попередження природних і техногенних НС.
3. Створення загальнодержавного реєстру потенційно небезпечних об'єктів і територій та механізмів їх моніторингу.
4. Підвищення ефективності роботи органів державного нагляду за станом і функціонуванням потенційно небезпечних виробництв [3].

Ці заходи реалізуються за допомогою певних механізмів державного управління системою цивільного захисту.

На нашу думку, механізм державного управління системою цивільного захисту – це спосіб застосування заходів впливу суб'єкта державного управління щодо запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконання поставлених перед суспільством цілей і завдань у сфері безпеки людини та суспільства в цілому.

Основними механізмами державного управління системою цивільного захисту є державна стандартизація, сертифікація, експертиза, державний нагляд і контроль на відповідність вимогам у сфері ЦЗ, ліцензування, врахування та реалізація вимог ІТЗ ЦЗ (ЦО), а також страхування та економічні регулятори (податки, штрафи, санкції на відшкодування збитків, фонди, пільги тощо) (рисунок).

Державна стандартизація визначається Законом України “Про стандартизацію”, встановлює норми, характеристики і правила, що відповідають рівню науково-технічного і технологічного розвитку, формує єдину систему вимірювань гармонізовану з міжнародними стандартами.

Створення комплексу стандартів у сфері ЦЗ дозволяє досягти оптимального ступеня впорядкування та закріплення встановлених норм, положень, правил, методів щодо прогнозування виникнення та розвитку НС, запобігання їм, ліквідації цих ситуацій та їх наслідків, спрощує роботу органів виконавчої влади та органів самоврядування, підприємств, установ і організацій у цієї сфері.

Група стандартів, що входить до комплексу національних стандартів у сфері ЦЗ, включає: стандарти вимог щодо моніторингу, запобігання і ліквідації НС, забезпечення населення, тварин, рослин, об'єктів економіки, захисту ґрунтів, атмосферного повітря, продовольства, харчової сировини та кормів, водних джерел і систем водопостачання, засобів і методів управління, зв'язку і оповіщення, технічного оснащення аварійно-рятувальних формувань, засобів спеціального захисту.



Рисунок. Механізми державного управління системою цивільного захисту [4]

Державна експертиза. Основні документи з цього питання – це Закони України “Про наукову і науково-технічну експертизу”, “Про екологічну експертизу”. У рамках комплексної державної експертизи аспекти безпеки в НС розглядаються в таких її складових частинах, як державна експертиза проектно-кошторисної документації в частині пожежної безпеки, державної експертизи проектів будівництва небезпечних об'єктів виробничого захисту в частині протиаварійного захисту.

Державне ліцензування здійснюється з метою встановлення кваліфікаційних, організаційних, технологічних та інших вимог і контролю за їх дотриманням для провадження певних видів господарської діяльності. Як регулятивний механізм ліцензування належить до групи традиційних адміністративних методів управління, які визначені Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [4].

Ліцензування об'єктів економіки для завчасного здійснення комплексу заходів з підготовки об'єктів до сталого функціонування в умовах НС та

категорійних об'єктів з ЦО у воєнний час, до яких будуть застосовуватися окремі правила ліцензування, а також і самі ці правила в державі відсутні.

Сертифікація систем захисту та управління безпекою визнана в усьому світі як ефективний механізм незалежної компетентної оцінки на відповідність вимогам нормативних правових актів. Сертифікація з ЦЗ насамперед повинна стосуватися надійності технічних компонентів систем захисту, оповіщення та управління заходами ЦЗ на категорійних об'єктах, систем управління безпекою на потенційно-небезпечних об'єктах, підтвердження показників готовності персоналу до дій в умовах НС.

Головною мотивацією цієї сертифікації є інтереси національної безпеки, і тому її характер має бути обов'язковим. На даний час сертифікація з ЦЗ залишається в методичному плані слабо відпрацьованим механізмом державного управління системою цивільного захисту в національному правовому полі.

Основними механізмами економічного регулювання є такі:

- економічної відповідальності (санкції, відшкодування збитків);
- перерозподілу ризику (страхування);
- формування і використання бюджетних і позабюджетних коштів (система фондів);
- стимулювання підвищення рівня безпеки (пільгове оподаткування прибутку, пільгове кредитування заходів з підвищення безпеки);
- резервування на випадок НС (утворення резервів матеріальних і фінансових ресурсів, призначених для ліквідації наслідків НС) [4].

Страховання. Базовим законодавчим актом є Закон України “Про страхування”. До основних класів страхування, що передбачені в законодавстві і стосуються сфери ЦЗ, належать страхування від ризиків стихійних явищ, вогневих і технічних ризиків. Розвиток системи страхування напряму пов'язаний із розв'язанням проблеми визначення ризику НС, адже саме такий показник складає основу механізмів страхування.

Слід зазначити, що механізмом, який виконує систематичне спостереження і контроль за об'єктами, процесами і системами захисту, прогнозу зон і наслідків ймовірних НС, стану впровадження превентивних заходів щодо зменшення їх масштабів, збирання, оброблення, передавання та збереження зазначеної інформації є моніторинг.

Моніторинг повинен здійснюватися з використанням багатьох методів і засобів за принципом максимального залучення існуючих організаційних структур суб'єктів моніторингу техногенно-екологічної безпеки та НС.

Так, наприклад, моніторинг і прогноз вихідних подій ініціюючих НС гідрометеорологічного характеру здійснюється установами ГМС, яка, крім того, веде моніторинг стану і забруднення атмосфери, води і ґрунту. Сейсмічні спостереження і прогноз землетрусів у країні здійснюється системою сейсмологічних спостережень і прогнозу землетрусів, до якої входять установи і системи спостереження Національної академії наук, Міноборони і Держбуду.

Екологічні структури здійснюють загальне керівництво державною системою екологічного моніторингу.

Міністерство охорони здоров'я через територіальні органи санітарно-епідеміологічного нагляду організовує і здійснює соціально-гігієнічний моніторинг і прогнозування в цій сфері.

Моніторинг стану техногенних об'єктів і прогноз аварійності здійснюють структури промислової безпеки, атомного регулювання, а також наглядові органи у складі центральних органів виконавчої влади відповідно до галузей економіки.

Силові структури здійснюють моніторинг зовнішніх дестабілізуючих факторів (збройних конфліктів, терористичних актів тощо) [4].

Єдине інформаційне середовище для оперативного постачання даних такого моніторингу виконавцям, з метою прогнозування ризиків виникнення та розвитку сценаріїв НС, повинна забезпечувати Урядова інформаційно-аналітична система з питань надзвичайних ситуацій (УІАС НС), створена для підтримки процесів підготовки, прийняття і контролю виконання управлінських рішень, пов'язаних з НС, на основі комплексної обробки оперативних, аналітичних, нормативно-довідкових, експертних і статистичних даних з різних джерел [4].

Для України поки що залишається проблемою повна інтеграція суб'єктів такого загальнодержавного моніторингу в єдину систему, розроблення єдиної методології збору, накопичення і передачі моніторингової інформації. І саме побудова дієвого механізму державного управління системою цивільного захисту дозволить значно підвищити ефективність моніторингу і отримати суттєвий ефект від моніторингу надзвичайних ситуацій завдяки скороченню часу на підготовку до робіт з реагування та ліквідації їх наслідків, а також за рахунок отримання об'єктивних даних для планування.

Отже, системний підхід дає змогу розглядати механізм державного управління у сфері ЦЗ в єдності його складових першого та другого рівнів, які нерозривно пов'язані із зовнішнім середовищем. Він розглядає складну організацію як систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних підсистем і механізмів, дозволяє визначати мету кожної з них у контексті загальної мети, сформулювати завдання, що потребують розв'язання для кожної із наведених підсистем. Слід зауважити, що розподіл системи державного управління у сфері цивільного захисту на підсистеми і елементи, можна здійснювати і виходячи з інших аспектів її функціонування: за територіальною ознакою, рівнями реагування на НС, галуззю, режимами функціонування, основними заходами, або організаційною структурою, застосуванням тих чи інших механізмів державного впливу на запобігання та подолання наслідків аварій, катастроф, стихійних лих та інших кризових ситуацій, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Державне управління : словник-довідник / В. М. Князєв, В. Д. Бакуменко та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 117–118.
2. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.
3. *Костенко В. О.* Основні проблеми функціонування та напрями модернізації територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту України / В. О. Костенко // Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (5 квітня 2013 р.) : у 2 ч. Ч. 1 ; за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – С. 471–476.
4. *Маслов Є. П.* Державна політика у сфері цивільного захисту України в умовах надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] / Є. П. Маслов. – Режим доступу : www.zerkalov.kiev.ua.

Надійшла до редколегії 14.08.2014 р.