

*В. О. Тищенко,
кандидат наук з державного управління, учений секретар,
Інститут державного управління у сфері цивільного захисту*

УДОСКОНАЛЕННЯ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Досліджено шляхи удосконалення структури державного управління у сфері цивільного захисту.

Investigational ways of improvement of structure of state administration in the field of civil defence.

Ключові слова: державне управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація, система, удосконалення.

Key words: state administration, civil defence, extraordinary situation, system, improvement.

ВСТУП

Аналіз [1; 2] свідчить про те, що на даний час існує ситуація, коли на усіх рівнях державного управління органи управління з питань цивільного захисту мають однакові повноваження, завдання і функції. У зв'язку з цим виникають протиріччя під час організації управління цивільним захистом, внаслідок чого знижується ефективність виконання завдань цивільного захисту, що призводить до неефективного виконання завдань органами державного управління, які на них покладені. На сьогодні в державі склалася ситуація, коли одночасно існують: система цивільної оборони, яка функціонує в особливий період; єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру — тільки в мирний час; єдина система цивільного захисту — у мирний час та в особливий період. Одночасне функціонування в державі трьох систем протидії надзвичайним ситуаціям створює умови для бездіяльності та безвідповідальності центральних і місцевих органів виконавчої влади у частині виконання покладених на них завдань та у цілому призводить до зниження ефективності реагування на надзвичайні ситуації.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У працях вітчизняних і зарубіжних вчених розглядаються проблеми державного управління системи ци-

вільної оборони (цивільного захисту) в окремих державах світу. Зокрема, дослідженням у цій сфері присвячено роботи С. Андрєєва, М. Брушлінського, Ю. Воробйова, О. Барило, С. Потеряйка, Н. Клименко, М. Стеблюка, О. Труша, О. Федорчака, І. Шпильового та ін. Але всі вони здебільшого носять фрагментарний характер і не дають цілісного аналізу побудови структури державного управління у сфері цивільного захисту України.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Дослідити структури альтернативних систем цивільного захисту Російської Федерації, Республіки Білорусь та України та визначити заходи щодо удосконалення структури цивільного захисту України.

РЕЗУЛЬТАТИ

На функціонування системи цивільного захисту суттєво впливає її структура. Результати розрахунків оцінювання альтернативних структур системи цивільного захисту наведено на рис. 1. Розрахунки та порівняння альтернативних систем цивільного захисту проводимо за допомогою найбільш розповсюдженого аналітичного методу, на основі яких будується сукупність методик досліджень при аналізі складних систем методом аналізу ієрархій К. Кернста, Т. Сааті [3]. Метод комплексного оцінювання системи цивільного захисту реалізується шляхом застосування розробленої методики, яка

ґрунтується на методі аналізу ієрархій і розглядається на елементному, системному і загальносистемному рівнях [4].

Аналіз даних, наведених на рис. 1, свідчить про те, що за системним показником управлінська система цивільного захисту Російської Федерації переважає аналогічну систему України на 19%, а за показниками організаційними та функціональними система цивільного захисту Республіки Білорусь переважає аналогічну систему України на 17% та 13% відповідно.

Тому, враховуючи зарубіжний досвід та аналіз структури системи цивільного захисту, підвищення якості державного управління у сфері цивільного захисту може бути досягнуто за рахунок удосконалення структури системи цивільного захисту [4].

При визначенні структури органів управління необхідно виходити із того, що організацією ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій повинні займатися ті ж органи управління та посадові особи, які займалися організацією цивільного захисту в режимі повсякденної діяльності. Це пов'язано, в першу чергу, з тим, що ці органи і посадові особи вже призначені і сформовані, їхні обов'язки і повноваження визначені і вони володіють оперативною обстановкою, що склалася в реальному масштабі часу.

За необхідності для підвищення якості, оперативності та обґрунтованості прийняття управлінських рішень пропонується залучати додатково фахівців з необхідних галузей. Разом з тим, необхідно виключити із системи управління органи, які передбачені і сформовані, але здійснюють дублювання функцій або формування яких передбачено в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, але діяльність їх може бути малоефективною у зв'язку з тим, що вони не мали відповідної підготовки при функціонуванні в режимі повсякденної діяльності.

На підставі проведеного аналізу, управління цивільним захистом на державному рівні пропонується здійснювати таким чином.

Кабінет Міністрів України здійснює загальне керівництво єдиною державною системою цивільного захисту. Начальником цивільного захисту України є Прем'єр-міністр України. Рішення у межах визначених завдань та повноважень Кабінетом Міністрів України приймаються на засіданнях КМУ або шляхом опитування відповідно із Законом України "Про Кабінет Міністрів".

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань цивільного захисту здійснює безпосереднє керівництво діяльністю єдиної системи цивільного захисту. Керівник цього органу є заступником начальника цивільного захисту України і очолює Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.

Керівництво територіальними підсистемами єдиної державної системи цивільного захисту в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі здійснюють відповідно Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська

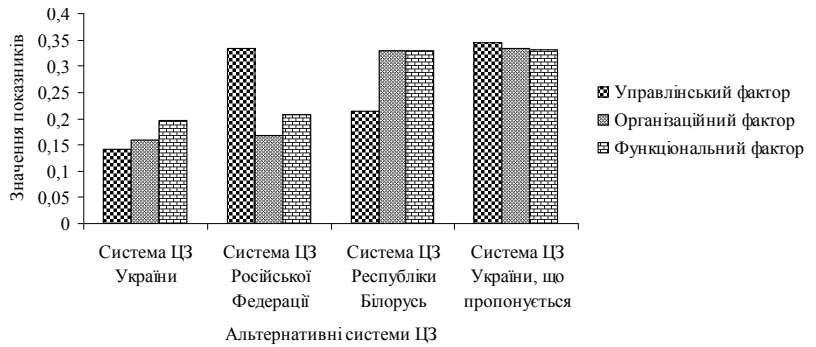


Рис. 1. Результати розрахунків оцінювання альтернативних структур системи цивільного захисту

міські державні адміністрації. Начальниками цивільного захисту за посадою є відповідно Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим та голови відповідних державних адміністрацій.

Керівники територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту за посадою є заступниками відповідних начальників цивільного захисту.

Керівництво місцевими та об'єктовими підсистемами здійснюють відповідні районні, міські державні адміністрації та управління (правління) підприємств. Начальниками цивільного захисту на місцевому та об'єктовому рівні за посадою є відповідні керівники. Органи управління у справах цивільної оборони, які входять до складу місцевих державних адміністрацій, є підрозділами подвійного підпорядкування, а їх керівники — відповідно заступниками начальника цивільного захисту на місцевому рівні.

На підприємствах, установах, закладах незалежно від підпорядкування та форм власності і відповідно до їх технологічних процесів та кількості робітників призначаються штатні або позаштатні посадові особи з визначенням конкретних обов'язків у посадових інструкціях та відповідною підготовкою. У разі не визначення таких посадових осіб, обов'язки з питань цивільного захисту покладаються на керівника підприємства, закладу, установи.

Для постійної координації діяльності державних органів влади з питань цивільного захисту створюються державна, регіональні, місцеві та об'єктові (за необхідності) комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Зазначені комісії є робочим елементом Кабінету Міністрів України та інших органів регіонального, місцевого, об'єктового рівня управління, через який здійснюється постійний моніторинг та розгляд комплексних питань сфери цивільного захисту у повсякденній діяльності, підготовка пропозицій та проектів рішень у режимах підвищеної готовності та надзвичайної ситуації.

Діяльність комісій здійснюється відповідно до положення про такі комісії, яке затверджується Кабінетом Міністрів України. Очолюють роботу комісій їх голови, які за посадою є заступниками начальника цивільного захисту відповідного рівня. Склад комісії визначається персонально на рівні перших заступників, заступників органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів, профспілок, командирів (начальників) частин, з'єднань, об'єднань, гарнізонів, керівників підприємств і наукових установ.

Склад Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій визначається Кабінетом Міністрів України. Склад комісії на регіональному, місцевому та об'єктовому (за необхідності) рівнях — відповідними органами управління. У разі виникнення надзвичайної ситуації роботи з безпосередньої ліквідації її наслідків очолює відповідальний керівник з ліквідації надзвичайних ситуацій, який уточнює склад штабу (державний, регіональний, місцевий, об'єктовий) з ліквідації аварії.

Відповідальним керівником ліквідації надзвичайних ситуацій може бути призначений: на державному рівні Кабінетом Міністрів України — керівник, перший заступник (заступник) керівника органу виконавчої влади за профілем аварії (НС), керівник органу виконавчої влади у сфері цивільного захисту або його заступники, перший віце-прем'єр-міністр (віце-прем'єр-міністр) України; на регіональному і місцевому рівнях Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міською державною адміністрацією, районними, міськими державними адміністраціями — керівник, перший заступник (заступник) керівника підприємств, закладів, установ, на яких виникла надзвичайна ситуація або аварія, регіональний або місцевий керівник органу виконавчої влади у сфері цивільного захисту або його заступники, перший заступник (заступник) Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим та заступники голови відповідних державних адміністрацій; на об'єктовому рівні — відповідно із планом ліквідації аварії (ПЛАС).

Штаб з ліквідації аварії розгортається на визначеному пункті (центрі) управління відповідного рівня. Основу штабу складають працівники органів управління центрального органу виконавчої влади у сфері цивільного захисту, оперативний склад пункту управління, склад комісії з ТЕБ та НС відповідно до рівня надзвичайних ситуацій (державного, регіонального, місцевого, об'єктового). У склад штабу за необхідності включаються додатково особи, визначені відповідальним керівником ліквідації надзвичайних ситуацій, та склад оперативних груп від органів державної влади і аварійно-рятувальних формувань, сили та засоби яких безпосередньо залучаються до виконання завдань. Начальником штабу — відповідальним за організацію роботи штабу — призначається, як правило, один із заступників керівника органу виконавчої влади (відповідного органу управління) у сфері цивільного захисту. Заступником начальника штабу — начальник пункту управління, на якому розгортає роботу штаб з ліквідації надзвичайних ситуацій.

Пункти управління цивільним захистом повинні складати цілісну систему і фактично бути матеріальною основою забезпечення процесу управління при організації і проведенні робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій від державного до об'єктового рівнів та забезпечувати: безперервність, стійкість зв'язку і оперативність управління; взаємосумісність засобів зв'язку з підрозділами Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ та інших формувань, що можуть бути задіяні для ліквідації надзвичайних ситуацій відповідно із законодавством; ефективну роботу

та можливість відпочинку оперативного складу штабу та персоналу забезпечення; захищеність від наслідків НС; необтяжливості щодо утримання для бюджету держави.

Для забезпечення роботи штабів і організації управління при ліквідації надзвичайних ситуацій державного та регіонального рівнів пропонується мати (створити) систему стаціонарних пунктів управління: державний пункт управління — при Державній службі України з надзвичайних ситуацій; регіональні пункти управління — при управліннях (головних управліннях) Державної служби України з питань надзвичайних ситуацій областей та міст Києва і Севастополя.

Для забезпечення роботи штабів з ліквідації надзвичайних ситуацій місцевого та об'єктового рівнів, а також забезпечення роботи уповноваженого керівника з ліквідації надзвичайних ситуацій безпосередньо в районах виникнення аварій регіонального та державного рівня, в частинах (підрозділах) Державної служби України з надзвичайних ситуацій, аварійно-рятувальних службах кожного регіону необхідно мати рухомі пункти управління. При цьому необхідно враховувати, що залежно від виду та рівня надзвичайних ситуацій пункти управління повинні забезпечити можливість розташування різного за чисельністю та характером завдань, які виконуються, оперативного складу оперативної групи (ОГ) та забезпечити якісну оперативну роботу. Такі особливості організації управління у надзвичайних ситуаціях можна урахувати, якщо покласти у основу створення системи пунктів управління модульний принцип побудови кожного конкретного пункту управління для оперативної групи. Реалізувати цей принцип можна за допомогою уніфікованих командно-штабних машин, які забезпечать не тільки маневрові та захисні функції, а головне, забезпечать: розгортання автоматизованої системи управління та системи зв'язку; відображення інформації на колективні та індивідуальні засоби; розташування необхідного оперативного складу в залежності від ланки управління, масштабу та характеру надзвичайної ситуації.

Урахування специфіки завдань, які вирішуються різними за фахом посадовими особами оперативної групи в різних за характером надзвичайної ситуації, відбуваються за рахунок зміни та автоматизованого робочого місця відповідного програмно-математичного забезпечення.

Нарощувати (зменшення) кількість робочих місць у складі оперативної групи можна за рахунок збільшення (зменшення) модулів (командно-штабних машин) і забезпечення управління силами та засобами для ліквідації надзвичайних ситуацій на об'єктовому та місцевому рівні, а в разі необхідності об'єднанні їх у польовий пункт управління регіонального або державного рівнів.

Крім того, для забезпечення роботи штабів із ліквідації аварій місцевого та об'єктового рівнів, планами взаємодії повинні передбачатися можливості розміщення штабу в стаціонарних умовах з використанням адміністративних будівель певного району, міста, підприємства.

Рухомі пункти управління також можуть бути задіяні для організації та підтримання зв'язку з силами і за-

собами, що залучаються для ліквідації надзвичайних ситуацій, органами управління цивільним захистом вищого рівня, місцевими органами управління, взаємодіючими органами виконавчої влади, закладами, установами, що вимагає відповідного їх забезпечення взаємно адаптованими засобами зв'язку, програмним забезпеченням, проведенням організаційних заходів [5].

Для передачі оперативної інформації в системі цивільного захисту доцільно створити якісну і надійну територіально-розподільчу систему зв'язку, за досвідом РСЧС, наприклад, з використанням технологій Cisco, яка дозволить мати набір транспортних послуг зв'язку, а саме: IP-послуги — послуги по передачі даних; ВТМ-послуги; послуги з передачі голосової і факсимільної інформації; ВКЗ-послуги — послуги з передачі аудіо/візуальної інформації (відеоконференцзв'язок). Організація та забезпечення роботи штабів з ліквідації надзвичайних ситуацій, управління різнорідними силами і засобами, забезпечення прийняття обґрунтованих рішень з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій різних за спрямованістю, рівнем небезпеки вимагає і відповідно підготовки посадових осіб, які можуть бути визначеними відповідальними за ліквідацію надзвичайної ситуації, працювати у складі штабів з ліквідації наслідків та оперативного складу пункту управління на кожному рівні — державному, регіональному, місцевому та об'єктовому. Тому, в системі навчальних закладів (центрів підготовки) повинна бути створена система підготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів управління із взаємоузгодженими програмами для кожного із рівнів підготовки.

Разом з тим, висока індивідуальна підготовка посадових осіб не може повністю вирішити можливі проблеми організації управління при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Не менш важливим фактором є підготовка органу управління, штабу, злагодженості дій окремих посадових осіб, оперативних груп, персоналу, що забезпечує їх роботу.

З метою підготовки органів управління на рівні держави, регіонів, міст, об'єктів з розіграшем найбільш імовірних надзвичайних ситуацій, пропонується планувати та проводити не менше одного штабного навчання на рік і одного навчання із залученням сил і засобів Державної служби України з питань надзвичайних ситуацій, населення, підприємств тощо. Таким чином, плани професійної підготовки та індивідуальної підготовки посадових осіб, якщо передбачено їх участь у складі органів управління цивільним захистом, повинні передбачати і відповідну їх підготовку до роботи, при цьому, аналізуючи досвід дій при ліквідації наслідків багаточисельних надзвичайних ситуацій, що мали місце в Україні.

Досвід провідних країн світу свідчить, що повноцінна реалізація програм забезпечення безпеки держави не можлива без їх прозорості для суспільства та здійснення контролю з боку саме суспільних організацій, які не є підзвітними будь-якій гілці влади. З метою забезпечення контролю суспільства за державною політикою з питань забезпечення техногенної безпеки, зменшення можливих наслідків природних катаклізмів, попередження про інші можливі глобальні виклики, Кабінетом Міністрів України та іншими органами виконавчої влади, науковими установами та суспільними орга-

нізаціями повинні створюватись організації, які на громадських засадах будуть більш глибоко вивчати зазначені питання, доводити результати роботи до суспільства, готувати пропозиції для Президента України, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України. Створення суспільних організацій (комісій, комітетів, партій тощо), їх взаємний зв'язок з міжнародними організаціями дасть можливість покращити роботу механізмів державного управління у сфері цивільного захисту.

За рахунок вищезазначених заходів за системними показниками управлінськими, організаційним та функціональними можливо очікувати підвищення якості системи цивільного захисту на 15—20%.

ВИСНОВКИ

Таким чином пропонується: ешелонування та розподіл сил і засобів, які залучаються до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рішення на їх застосування в планах реагування на надзвичайні ситуації узгодити з характером, масштабами та районами можливого виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру;

— створення більш чіткої та централізованої структури органів управління системи цивільного захисту з уточненням їхніх функцій, завдань, повноважень;

— підвищення персональної відповідальності посадових осіб за виконання визначених обов'язків у сфері цивільного захисту;

— створення системи пунктів управління, яка є невід'ємною складовою підсистемою системи управління;

— забезпечення системи управління сучасними засобами зв'язку, обробки інформації, які дозволять скоротити час та підвищити якість прийняття управлінських рішень щодо реагування на надзвичайні ситуації;

— удосконалення системи персональної підготовки і підвищення кваліфікації посадових осіб, а також підготовки і злагодження органів управління різних рівнів до дій в умовах надзвичайних ситуацій.

Література:

1. Марченко Г.Б. Система управління в надзвичайних ситуаціях та її організація в період реагування на надзвичайні ситуації державного і регіонального рівнів // Матер. 10-ї Міжнар. наук.-практ. конф. "Організація управління в надзвичайних ситуаціях". — К., 2008. — С. 20—25.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2008 № 1175-р про схвалення Концепції проекту Закону України про внесення змін до Закону України "Про правові засади цивільного захисту" [Електронний ресурс] // Офіційний сайт. — 2011. — Режим доступу до сайту: http://www.mns.gov.ua/txt/?doc=Laws/Laws/rkmu_1175-h_03-09-2008

3. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий. — М., 1993. — 278 с.

4. Тищенко В.О. Механізми державного управління у сфері цивільного захисту: дис. к.держ.упр.: 12.03.12 / Тищенко В.О. — К., 2012. — 168 с.

5. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій. — Том 2. Організація управління в надзвичайних ситуаціях. — К., 2007. — 303 с.

Стаття надійшла до редакції 11.01.2013 р.