

УДК 350.78; 352

В. В. Федорчак,
к. держ. упр., докторант Навчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

АНАЛІЗ Й ОЦІНКА ОСОБЛИВОСТЕЙ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ

V. Fedorchak,
PhD in public administration, doctoral candidate of the Educational-scientific-production Centre,
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

THE ANALYSIS AND ASSESSMENT OF FEATURES OF FUNCTIONING OF THE ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF EMERGENCY RISKS IN UKRAINE

У статті здійснено аналіз й оцінку особливостей функціонування організаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Встановлено, що систему цивільної оборони було трансформовано у систему цивільного захисту в 2004 році. Досліджено компонентну структуру організаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Виявлено, що єдина державна система цивільного захисту є сукупністю таких компонентів: органи державного управління; сили і засоби цивільного захисту; виконавчі органи підприємств, організацій та установ. Виділено особливості функціонування Державної служби України з надзвичайних ситуацій як ключового суб'єкта організаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Зазначено, що серед ключових завдань Державної служби України з надзвичайних ситуацій виділяються такі: контроль за дотриманням та виконанням законодавчо встановлених вимог стосовно сфери цивільного захисту; забезпечення пожежної та техногенної безпеки та реалізація державної політики у сфері волонтерської діяльності в межах установлених законодавством повноважень.

The analysis and assessment of features of functioning of the organizational mechanism of public administration of emergency risks in Ukraine are carried out in the article. It is established that the system of civil defense was transformed to the system of civil protection in 2004. The component structure of the organizational mechanism of public administration of emergency risks in Ukraine is investigated. It is revealed that the uniform state system of civil protection represents set of the following components: state bodies; forces and means of civil protection; executive bodies of the enterprises, organizations and institutions. The features of functioning of the State Emergency Service of Ukraine as the key subject of the organizational mechanism of public administration of emergency risks are allocated. It is noted that the key tasks the State Emergency Service of Ukraine are the following: control of observance and execution of legislatively established requirements in the sphere of civil protection; ensuring of fire and technogenic safety and realization of state policy in the sphere of volunteer activity within the established limits.

Ключові слова: аналіз й оцінка, організаційний механізм, державне управління, ризики виникнення надзвичайних ситуацій.

Key words: analysis and assessment, organizational mechanism, public administration, emergency risks.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Поточний організаційний механізм державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні є достатньо розвиненим. Про це свідчать його численні трансформації, пов'язані з реорганізацією національної системи цивільної оборони у систему цивільного захисту. Проте актуальними залишаються питання ефективного попередження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій та оптимального усунення їх наслідків.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Ретроспективні й сучасні тенденції, а також перспективи розвитку організаційного механізму державного уп-

равління ризиками виник. Внесення надзвичайних ситуацій в Україні було досліджено такими вченими, як: Порядочний Л.В. [4], Стеблюк М.І. [5], Бєлай С.В. [2] та ін.

Однак потребують додаткової деталізації питання адаптації діючого організаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні до міжнародних стандартів.

МЕТА СТАТТІ

Метою роботи є здійснення аналізу й оцінка особливостей функціонування організаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні.

У контексті досягнення поставленої мети у роботі вирішуються такі завдання:

- простежити напрями трансформації системи цивільної оборони до системи цивільного захисту в Україні;
- дослідити компонентну структуру організаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні;
- виділити особливості функціонування Державної служби України з надзвичайних ситуацій як ключового суб'єкта організаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Організаційний механізм державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні протягом останнього десятиріччя неодноразово підлягав реорганізації. Подібні зміни перш за все спричинені трансформацією системи цивільної оборони до системи цивільного захисту.

У загальному випадку, що стосується дефініції "цивільна оборона", то уперше її було закріплено у вітчизняній нормативно-правовій базі у Законі України "Про цивільну оборону України" від 03.02.1993 № 2974-XII. У цьому нормативно-правовому акті цивільну оборону біло визначено у якості державної системи, що містила органи управління, сили та засоби, які формуються з метою захисту населення від наслідків техногенних, екологічних, природних та воєнних надзвичайних ситуацій.

При цьому система цивільної оборони містила такі складові:

- органи виконавчої влади на всіх рівнях;
- інші центральні органи виконавчої влади;
- місцеві державні адміністрації;
- керівництво підприємств, організацій та установ незалежно від форми власності та сфери діяльності;
- сили і засоби, до функцій яких відносилося виконання завдань стосовно цивільної оборони;
- фонди, що містили ресурси фінансового, медичного та матеріально-технічного характеру (резерв на випадок настання та розвитку надзвичайної ситуації);
- системи інформаційного забезпечення, оповіщення населення та зв'язку;
- спеціально уповноважений орган виконавчої влади, функціями якого було забезпечення цивільної оборони;
- система навчальних закладів та курсів, орієнтованих на підготовку та перепідготовку фахівців з цивільної оборони та населення;
- служби цивільної оборони [2; 5].

Зокрема органи виконавчої влади на всіх рівнях виконували функції щодо забезпечення захисту населення, а також регулювали дії щодо профілактики надзвичайних ситуацій, а також реагування на випадки їх настання та розвитку, в межах своєї компетенції.

Згодом Закон України "Про цивільну оборону України" втратив чинність на підставі Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI.

При цьому необхідно зазначити, що попередження конфліктів соціально-політичного та міжнародного характеру, а також масових безпорядків не входило до компетенції зазначених органів виконавчої влади.

Систему цивільної оборони було трансформовано у систему цивільного захисту в 2004 році. Так, у статті 1 "Визначення термінів" Закону України "Про правові засади цивільного захисту" від 24.06.2004 № 1859-IV, який згодом також втратив чинність на підставі Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI, було присутнє визначення дефініції "цивільний захист".

Згідно зі статтею 4 Кодексу цивільного захисту України "Цивільний захист" відповідну дефініцію визначено як

державну функцію, орієнтовану на забезпечення захисту населення, територій, оточуючого середовища та майна від настання та розвитку надзвичайних ситуацій через їх профілактику, усунення їх наслідків і надання необхідної допомоги населенню, яке постраждало протягом мирного чи особливого періоду.

Так, цивільний захист було визначено в якості системи, що містила заходи організаційного, інженерно-технічного, санітарно-гігієнічного та протиепідемічного характеру. Зазначені заходи реалізовувалися через функціонування:

- органів виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях;
- органів місцевого самоврядування, а також сил і засобів, що були їм підпорядковані;
- підприємствами, організаціями й установами незалежно від їх форм власності та сфери діяльності;
- добровільних формувань рятувального призначення.

Вказана система забезпечення реалізації заходів з цивільного захисту функціонувала з метою профілактики випадків настання та розвитку надзвичайних ситуацій, що загрожують життю та здоров'ю населення, а також майну протягом мирного часу чи особливого періоду.

При цьому службу цивільного захисту було диференційовано в якості державної служби, якій притаманний особливий характер, та функціонування якої орієнтовано на забезпечення безпеки з пожежної точки зору, а також профілактику природних, техногенних та військових надзвичайних ситуацій; усунення наслідків, спричинених ними, та забезпечення захисту населення та територій від відповідного негативного впливу, спричиненого зазначеними надзвичайними ситуаціями [3; 4].

При цьому у зазначений період в Україні діяли три системи профілактики надзвичайних ситуацій та реагування на них на державному рівні:

- система профілактики воєнних надзвичайних ситуацій та реагування на них;
- система профілактики соціальних надзвичайних ситуацій та реагування на них (зокрема, з урахуванням як кримінальних так і некримінальних соціальних надзвичайних ситуацій);
- система профілактики природних і техногенних надзвичайних ситуацій та реагування на них.

Так, паралельне функціонування зазначених систем спричиняло:

- наявність дублювання функцій управлінського характеру;
- нераціональне використання ресурсів матеріально-го та фінансового характеру;
- відсутність персоніфікованої відповідальності за обґрунтування заходів, що вживаються.

У 2014 році (січень) було сформовано єдину державну систему цивільного захисту, яка є сукупністю таких компонентів:

- органи державного управління;
- сили і засоби цивільного захисту, що підпорядковуються органам виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях;
- виконавчі органи підприємств, організацій та установ, до компетенції яких належить впровадження державної політики у сфері цивільного захисту протягом мирного часу та особливого періоду [3].

Згодом, враховуючи описані трансформації, міністерство України з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи припинило своє функціонування відповідно до Указу Президента України "Про питання щодо перетворення військ Цивільної оборони України і державної пожежної охорони в окрему невійськову службу" від 15.09.2003 № 1040/2003.

Так, у результаті зазначених організаційно-правових перетворень було започатковано Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій на базі військ цивільної оборони України, а також органів і підрозділів, що склали державну пожежну охорону [2; 4].

На нинішньому етапі центральним органом виконавчої влади щодо державного управління профілактикою надзвичайних ситуацій є Державна служба України з надзвичайних ситуацій, діяльність якої підлягає спрямуванню та координації Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Державна служба України з надзвичайних ситуацій здійснює реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, зокрема, стосовно:

— захисту населення і територій від випадків настання та розвитку надзвичайних ситуацій та профілактики їх настання та розвитку;

- усунення наслідків надзвичайних ситуацій;
- організації рятувальних робіт;
- забезпечення техногенної безпеки, діяльності служб аварійно-рятувального призначення;
- гідрометеорологічної діяльності.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій функціонує відповідно до норм і правил, закріплених у Конституції та законах України, указах Президента України, постановах Верховної Ради України та інших нормативно-правових актах.

Серед ключових завдань Державної служби України з надзвичайних ситуацій виділяються такі:

- контроль за дотриманням та виконанням законодавчо встановлених вимог стосовно сфери цивільного захисту, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, діяльності служб аварійно-рятувального призначення;
- внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ України пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері цивільного захисту;
- реалізація державної політики у сфері волонтерської діяльності в межах установлених законодавством повноважень [4].

Що стосується підприємств, організацій та установ, що належать до сфери управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій, то до них відносяться такі:

- Державне підприємство "Мобільний рятувальний центр Державної служби України з надзвичайних ситуацій";
- Державне підприємство "Центр громадської безпеки 112";
- Державне підприємство "Український авіаметеорологічний центр";
- Державне підприємство "Інформаційно-аналітичний центр "Рятівник-Інформ";
- Український гідрометеорологічний центр;
- Головний авіаційний координаційний центр пошуку і рятування [1; 3].

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, за результатами проведення дослідження було отримано наступні висновки.

1. Простежено напрями трансформації системи цивільної оборони до системи цивільного захисту в Україні. Встановлено, що систему цивільної оборони було трансформовано у систему цивільного захисту в 2004 році.

2. Досліджено компонентну структуру організаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Виявлено, що у 2014 році було сформовано єдину державну систему цивільного захисту, яка

являє собою сукупність таких компонентів: органи державного управління; сили і засоби цивільного захисту, що підпорядковуються органам виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях; виконавчі органи підприємств, організацій та установ, до компетенції яких належить впровадження державної політики у сфері цивільного захисту протягом мирного часу та особливого періоду.

3. Виділено особливості функціонування Державної служби України з надзвичайних ситуацій як ключового суб'єкта організаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Зазначено, що Державна служба України з надзвичайних ситуацій на нинішньому етапі є центральним органом виконавчої влади щодо державного управління профілактикою надзвичайних ситуацій. Серед ключових завдань Державної служби України з надзвичайних ситуацій виділяються такі: контроль за дотриманням та виконанням законодавчо встановлених вимог стосовно сфери цивільного захисту, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, діяльності служб аварійно-рятувального призначення та реалізація державної політики у сфері волонтерської діяльності в межах установлених законодавством повноважень.

Література:

1. Белай С.В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика: монографія / С.В. Белай. — 2015. — 249 с.
2. Белоусов А.В. Методологічні аспекти удосконалення системи державного управління ризиками надзвичайних ситуацій / А.В. Белоусов // Інвестиції: практика та досвід. — 2014. — № 11. — С. 131—134.
3. Кравців С.Я. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / С.Я. Кравців, О.М. Соболь, А.Г. Коссе // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Сер. Державне управління. — 2017. — Вип. 1 (6). — С. 336—341.
4. Порядочний Л.В. Безпека в надзвичайних ситуаціях та цивільна оборона: навч. посіб. / Л.В. Порядочний, В.М. Заплатинський. — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2003. — 301 с.
5. Стеблюк М.І. Цивільна оборона та цивільний захист: підручник / М.І. Стеблюк. — К.: Знання, 2010. — 487 с.

References:

1. Byelay, S. V. (2015), "Derzhavni mekhanizmy protydyi kryzovym yavlyshcham sotsial'no-ekonomichnoho kharakteru: teoriya, metodolohiya, praktyka" [State mechanisms of counteraction to the crisis phenomena of social and economic character: theory, methodology, practice], Kyiv, Ukraine.
 2. Belousov, A. V. (2014), "Metodolohichni aspekty udoskonalennya systemy derzhavnoho upravlinnya ryzykamy nadzvychaynykh sytuatsiy" [Methodological aspects of improvement of system of public administration by risks of emergency situations], Kyiv, Ukraine.
 3. Kravtsiv, S. Ya. (2017), "Ryzyk-oriyentovanyu pidkhid u derzhavnomu rehulyuvanni u sferi tekhnohennoyi ta pozhezhnoyi bezpeky" [The risk-focused approach in public administration in the sphere of technogenic and fire safety], Kharkiv, Ukraine.
 4. Poryadochnyy, L. V. (2003), "Bezpeka v nadzvychaynykh sytuatsiyakh ta tsyvil'na oborona" [Safety in emergencies and civil defense], Kyiv, Ukraine.
 5. Steblyuk, M. I. (2010), "Tsyvil'na oborona ta tsyvil'nyy zakhyst" [Civil defence and civil protection], Kyiv, Ukraine.
- Стаття надійшла до редакції 14.02.2018 р.*