

УДК 351:614

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-25-33>

Гаман Петро Ілліч доктор наук з державного управління, доцент, начальник відділу публічного управління цивільним захистом науково-дослідного центру заходів цивільного захисту, Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна тел.: (044)-280-18-01, e-mail.: petro185@ukr.net

ORCID: 0000-0002-3239-8936

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

Анотація. Надзвичайні ситуації здійснюють значний вплив на соціальні, економічні, політичні та інші процеси у суспільстві. Тому державне управління в умовах надзвичайних ситуацій різного характеру є однією з важливіших функцій держави щодо забезпечення стійкого розвитку та національної безпеки країни. Підвищення ефективності державного управління у цій сфері є актуальним питанням, що постає перед органами державного управління в сучасних умовах. Але його реформування потребує зважених та раціональних рішень з урахуванням позитивного вітчизняного досвіду, що формувався під впливом певних історичних умов. Однією з найважливіших особливостей професійної діяльності державних службовців є її спрямованість на підготовку, прийняття та реалізацію управлінських рішень, що є особливо актуальним в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, оскільки прорахунки при їх ліквідації, як правило, породжені відсутністю достатнього досвіду і необхідних знань у керівників усіх відповідних ланок управління. Основною метою функціонування єдиної державної системи цивільного захисту є реалізація державної політики у сфері цивільного захисту. При цьому, ефективність функціонування єдиної державної системи цивільного захисту знаходиться у прямій залежності від якісного планування, а саме: розробки планів основних заходів цивільного захисту, дій органів управління, сил та реагування. У свою чергу, якість плануючих документів залежить від уміння керівників усіх рівнів прогнозувати ризики, враховувати багатоваріантність наслідків та особливості надзвичайних ситуацій, чітко планувати заходи щодо запобігання надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків. Важлива роль у цій сфері відводиться стратегічному плануванню превентивних заходів, завдання яких полягає у зменшенні ризиків загрози виникнення надзвичайних ситуацій, а у разі їх виникнення – у пом'якшенні наслідків. На жаль, в практиці організації планування заходів в сфері

цивільного захисту мають місце випадки ігнорування результатів прогнозу, недооцінки рівня загроз виникнення надзвичайних ситуацій і, як наслідок, несвоечасного реагування, запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: державне управління в умовах надзвичайних ситуацій, цивільна оборона, цивільний захист, державна політика, система, структура, надзвичайна ситуація, безпека.

Haman Petr Piyich Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of Public Management Department for Civil Protection of Research Center for Civil Protection Measures, Ukrainian Research Institute of Civil Protection, Kyiv, st. Rybalska, 18, 01011, Ukraine tel .: (044) -280-18-01, e-mail: petro185@ukr.net

ORCID: 0000-0002-3239-8936

THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SYSTEM OF PROTECTION OF CIVIL PROTECTION IN UKRAINE

Annotation. Emergencies carry out considerable influence on social, economic, political and other processes in society. Therefore state administration in the conditions of emergencies of different character is one of more important functions of the state in relation to providing of steady development and national safety of country. An increase of efficiency of state administration in the field of it is a pressing question that appears before the organs of state administration in modern terms. But his reformation needs the self-weighted and rational decisions taking into account positive home experience that was formed under act of certain historical terms. One of major features of professional activity of civil servants there is her orientation on preparation, acceptance and realization of administrative decisions that are especially actual in the conditions of origin of emergencies, as miscalculations are at their liquidation, as a rule, descendant absence of sufficient experience and necessary knowledge for the leaders of all corresponding links of management. The primary purpose of functioning of the single state system of civil defence is realization of public policy in the field of civil defence. Thus, efficiency of functioning of the single state system of civil defence is in direct dependence on the quality planning, namely: developments of plans of basic events of civil defence, actions of organs of management, forces and reacting. In turn, quality of designing documents depends on ability of leaders of all levels to forecast risks, take into account multi-variant approach of consequences and feature of emergencies, clearly to plan events in relation to prevention of emergencies and liquidation of their consequences. An important role in the field of it is taken to the strategic planning of

preventive events the task of that consists in reduction of risks of threat of origin of emergencies, and in case of their origin of – in softening of consequences. Unfortunately, in practice of organization of planning of events the cases of ignoring of results of prognosis, underestimation of level of threats of origin of emergencies and, as a result, ill-timed reacting, prevention and liquidation of consequences of emergencies take place in the sphere of civil situations..

Key words: public administration in emergency situations, civil defense, civil defense, state policy, system, structure, emergency, security.

Постановка проблеми. Актуальність теми зумовлена необхідністю розв'язання нагальних завдань державного будівництва у сфері забезпечення національної безпеки України на основі науково обґрунтованих критеріїв державного управління, що оптимізує чинне управління суспільним розвитком.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження феномену державної влади у контексті суспільних відносин, її джерел, засобів, способів та методів зверталися відомі мислителі і вчені зі світовими іменами, починаючи із стародавніх часів, зокрема Конфуцій, Х. Аквінський, Н. Макіавеллі, Т. Гоббс, Ш. Монтеск'є, М. Вебер та інші. Значний внесок у дослідження суспільних відносин в межах розвитку науки державного управління в останні десятиріччя внесли такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьєв, В.Д. Бакуменко, Д.Н. Бахрах, П.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, Г.П. Ситник, В.В. Тертичка, В.М. Шаповал та інші.

Провідні вітчизняні та зарубіжні вчені присвятили свої дослідження розв'язанню комплексної проблеми забезпечення національної безпеки та її складовим, що пояснюється підвищеною актуалізацією проблеми забезпечення національної і міжнародної безпеки, загостренням глобальних проблем безпеки. Це, зокрема, К.С. Гаджиєв, Г.М. Перепелиця, Г.Г. Почепцов, А.А. Прохожаєв, Е.І. Скакунов, С.В. Смульський, В.О. Шамрай та інші.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження ролі державного управління у системі забезпечення цивільного захисту в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незаперечним є твердження, що атрибутом могутності держави є самодостатня система національної безпеки. Атаманчук В.Г., проаналізувавши проблеми безпеки та виживання, взаємодію між безпекою, населенням, урядом і державою, прийшов до думки, що пошук безпеки обумовлює прогрес цивілізації, тому що страх перед загрозами є природним станом людини, і саме він змушує людину жити в суспільстві («у групі», «у племені», «у стаді») й шукати засоби колективного захисту у війні «усіх проти всіх». Безпека, таким чином, - це основа цивілізації й державності [1].

Необхідність виокремлення сфери цивільного захисту як окремої складової національної безпеки знаходить підтвердження в тому, що після послаблення військово-політичної напруги у світі, яке припало на кінець ХХ століття, у міжнародному гуманітарному праві було запроваджене поняття цивільного захисту, зафіксоване у матеріалах 10-ї Міжнародної конференції з цивільного захисту, що відбулася в Аммані (Йорданія) 3-5 квітня 1994 року. Її учасники прийняли Універсальну Декларацію з цивільного захисту, в якій закликали уряди всіх держав переглянути термін «цивільна оборона», поширюючи концепцію цивільної оборони за межі військових конфліктів [2]. Тобто, окрім традиційної військової та військово-політичної сфери, вона поширилася на сферу соціальних, економічних, правових, культурних, екологічних та інших відносин.

При цьому слід зазначити, що сфера цивільного захисту в Україні залишалася деякий час без належного визнання, насамперед правового підґрунтя.

У зв'язку з визнанням Україною світових та європейських стандартів, лише з прийняттям 24 червня 2004 року Закону України «Про правові засади цивільного захисту» було визначено сферу цивільного захисту як напрям реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та довкілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період; подолання наслідків надзвичайних ситуацій, у тому числі наслідків надзвичайних ситуацій на територіях іноземних держав відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, управління сферою цивільного захисту стало невід'ємною частиною державної діяльності [3].

Сьогодні державне управління офіційно визнано одним із основних видів суспільної діяльності і є галуззю науки. Взагалі управління може розглядатись у декількох аспектах. По-перше, управління системою як об'єктом з боку держави, органів публічної влади, тобто державне управління. По-друге, управління, яке здійснюється всередині системи, при якому об'єктами є співробітники, служби, підрозділи, органи, а суб'єктами - керівники та управляючі апарати, які діють на відповідних рівнях і становлять у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи даних органів загалом і кожного з них окремо.

З позицій організаційно-функціонального аналізу система державного управління цивільним захистом - це невід'ємна складова системи державного управління, оскільки національні інтереси, як і загрози їх реалізації, присутні у всіх сферах суспільної діяльності. Тому принциповою особливістю системи державного управління цивільним захистом є те, що вона немов би «занурена» у загальну систему державного управління.

Система державного управління у сфері цивільного захисту здійснює потужний вплив на спрямованість, зміст та ефективність адміністративно-політичного, соціально-економічного та інших видів державного управління внаслідок стратегічного значення державно-управлінських рішень для суспільства та держави, особливо в умовах, коли стоїть досить гостро питання щодо нейтралізації загроз життєвоважливим інтересам. Це означає, що функції системи виходять, наприклад, за межі адміністративно-політичної чи соціально-економічної сфери державного управління.

З огляду на вищесказане, система державного управління цивільним захистом - це сукупність взаємообумовлених, взаємодіючих органів державного управління та вищих посадових осіб держави, яка в межах чинного законодавства та із залученням наявного у її розпорядженні потенціалу держави (матеріального, фінансового, інтелектуального та духовного) здійснює розробку й реалізацію владних, регулюючих, координуючих, контролюючих та нормативних державно-управлінських впливів (рішень) на об'єкти безпеки з метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз сталому розвитку вищезазначених об'єктів, передусім життєво важливим національним інтересам.

Державне управління може здійснюватися у двох режимах - нормальному та надзвичайному. Це певною мірою допомагає зрозуміти суть проблемної ситуації розвитку процесу державного управління, яка виникає внаслідок невідповідності існуючого і бажаного стану вказаного процесу, коли стає явною необхідність зміни мети та параметрів суспільної діяльності. Очевидно, вказані ситуації виникають за умов, коли визначено новий напрям розвитку або внаслідок розвитку подій, що призводять до кризових явищ чи навіть криз. В останньому випадку і виникає необхідність в управлінні за надзвичайних умов. Г. Ситник у своєму дисертаційному дослідженні посилається на висновки З. Румянцевої, Н. Філінова та Т. Шрамченко про те, що у першому випадку має здійснюватися управління за відхиленням, тобто за розбіжністю між параметрами функціонування об'єкта управління та метою управління, а в другому - коли система управління реагує на відхилення від стану нормального функціонування з зовнішніх причин [4, 5]. Зміст цієї діяльності містить: визначення мети, завдань і функцій суб'єктів управління; розробку і вдосконалення їх організаційної, функціональної, інформаційної та психологічної структури; забезпечення матеріальними, інформаційними та іншими ресурсами; підготовку і реалізацію управлінських рішень; забезпечення координації та взаємодії державних і недержавних суб'єктів забезпечення; регулювання їх організації і функціонування з урахуванням відхилень від зазначеної мети; створення ефективної системи обліку та контролю.

Під поняттям управління цивільним захистом розуміють свідомий цілеспрямований вплив суб'єкта управління, у межах законодавства України, на потреби, інтереси і цінності особи, суспільства і держави, об'єктивні та суб'єктивні, природні, техногенні чинники, що впливають і на стан національної безпеки, з метою підвищення ефективності її функціонування для розв'язання завдань щодо забезпечення національної безпеки в цілому.

Відомо, що у будь-якій системі можна виділити суб'єкт та об'єкт управління.

Національна безпека є об'єктом управління і, разом із системою забезпечення національної безпеки, утворює систему управління національною безпекою. Головне завдання полягає в тому, щоб створити таку систему управління, за якої можна було б здійснювати свідомий цілеспрямований вплив на ці загрози та небезпеки. Забезпечення національної безпеки як умови життєдіяльності людей та суспільства в цілому є невід'ємною складовою державної політики, однією з найбільш важливих функцій держави [6].

Своєю чергою, управління у сфері цивільного захисту можна визначити як особливий вид діяльності державних і недержавних суб'єктів з упорядкування системи забезпечення безпеки, забезпечення її оптимального функціонування і стійкого розвитку з організації управління системою національної безпеки. Як зазначено у Законі України «Про правові засади цивільного захисту», «цивільний захист здійснюється з метою реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та довкілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період». Тобто об'єктами цивільного захисту на законодавчому рівні визнаються: населення і територія; матеріальні та культурні цінності; довкілля.

Управління у сфері цивільного захисту тісно пов'язано із забезпеченням безпеки в надзвичайних ситуаціях, тому що надзвичайні ситуації як загроза безпечному стану є самостійними складовими багатьох небезпек. Надзвичайні ситуації можуть супроводжувати терористичні акти, вибухи, дорожньо-транспортні пригоди, аварії на транспорті, виробничі процеси, природні небезпеки, протиправну діяльність людини тощо. Забезпечення безпеки в надзвичайних ситуацій пов'язано зі здійсненням широкого комплексу правових і спеціальних організаційно-технічних заходів щодо впорядкування суспільних відносин, зокрема, встановлення і підтримання правового режиму зони надзвичайного стану. Цей режим здійснюється в різних організаційно-правових формах і різними методами. Активно застосовуються заходи адміністративного примусу, які суттєво обмежують права громадян не тільки на підставах, пов'язаних із протиправною поведінкою людей, але й з інших причин. Це можуть

бути наслідки надзвичайних ситуацій: радіоактивне чи хімічне забруднення, значні руйнування інфраструктури забезпечення життєдіяльності населення та підприємств тощо.

Тому головна увага при здійсненні управління має бути сконцентрована на розробці комплексу заходів, які здатні зруйнувати механізм, що блокує можливість ефективних дій. З огляду на це важливим є дослідження факторів та розробка способів і методів антикризового управління, при цьому основними правилами повинні бути: системність при аналізі ситуації та прийнятті рішень; завчасна підготовка адаптованого до місцевих умов плану дій на випадок надзвичайної ситуації та своєчасне його уточнення; постійна оцінка ризиків та розробка на цій основі заходів щодо мінімізації можливої шкоди (збитків); постійна перевірка здатності спеціально створених організаційно-технічних, інформаційних та інших систем терміново вийти на робочий режим функціонування; своєчасне забезпечення вищого ієрархічного рівня управління необхідною інформацією та надання населенню, ЗМІ всебічної інформації; своєчасне виявлення припущених помилок і негайне коригування дій; організація ефективної взаємодії місцевих органів; моніторинг і прогнозування ризиків та динаміки ситуації.

Державне управління у сфері цивільного захисту - це специфічний вид державного управління, який охоплює соціально-економічну, культурну, політичну та інші сфери суспільного життя. Функції, повноваження та відповідальність, які на нього покладаються, специфічні, оскільки головною метою управлінських впливів є передусім своєчасне прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз (із залученням відповідних, спеціально створюваних сил і засобів), які одночасно стосуються інтересів кожної людини, суспільної групи, суспільства та держави, тому є першочерговою управлінською проблемою, розв'язання якої покладається на відповідну систему. В кінцевому рахунку управлінський вплив спрямований на забезпечення умов, за яких може відбуватися сталий прогресивний розвиток суспільства та реалізація національних інтересів у всіх сферах життєдіяльності держави. Тому системі властиві ознаки та особливості як міжгалузевої, так і функціональної складових державного управління, що, безумовно, здійснює суттєвий вплив на функції, форми, методи та способи державного управління у цій сфері.

Безпека держави залежить від ефективності управлінських рішень. Тому при формуванні та функціонуванні системи державного управління у сфері цивільного захисту можна вирізнити декілька структурних ієрархічних рівнів. Принциповим є також те, що, як і будь-яка соціальна система, система

державного управління у сфері цивільного захисту має складну ієрархічну структуру. Але за будь-якої її конфігурації завжди має бути вищий стратегічний (інституціональний) рівень. На цьому рівні приймаються найважливіші політичні рішення, які знаходять своє відображення у відповідних законах, концепціях, стратегіях тощо.

Їх особливістю є те, що вони найбільш тісно переплітаються з політичним та державним управлінням. І саме на цьому рівні визначаються загальна державна політика, її концептуальні основи та головні завдання щодо її здійснення. З огляду на сказане досить логічною є формула, запропонована Г. Ситником: «Процес прийняття управлінських рішень у сфері забезпечення безпеки є послідовним і тривіальним опрацюванням інформаційних блоків: даних - ситуації - цілі - вибору» [5, 7].

Висновки. Отже, варто зважити на важливість цивільного захисту - як складової національної безпеки та внести належні зміни до законодавчих і нормативних актів. Зокрема, розглянути можливість створення структурного підрозділу в апараті РНБО України, який безпосередньо опікуватиметься питаннями цивільного захисту в країні та підкомітету у складі Верховної Ради з питань забезпечення цивільного захисту, який буде системно здійснювати законодавчу політику у відповідній сфері.

Література:

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие. Москва : Экономика, 2000. 302 с.
2. Всесвітня конференція по цивільній обороні, 3-5 травня 1994 року, Амман, Йорданія. URL : http://www.icdo.org/V3_RU/files/1994-world-conf-civil-defence-en.pdf.
3. Про правові засади цивільного захисту: Закон України від 2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 39. Ст. 488.
4. Румянцева З. П., Филинов Н. Б., Шрамченко Т. Б. Общее управление организацией: принципы и процессы: программа для менеджеров «Управление развитием организации» (модуль 3). Москва : ИНФРА-М, 1999. 336 с.
5. Ситник Г. П. Державне управління національної безпеки (теорія і практика): монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 408 с.
6. Нижник Н., Мосов С. Формування рішень органами державного управління. *Вісник УАДУ* : журнал. 2000. № 2. С. 13-18.
7. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : монографія. Київ, 2004. 417 с.

References:

1. Atamanchuk, H. V. (2000). *Gosudarstvennoe upravlenie (organizatsyonno-funktsionalnye voprosy) [Public administration (organizational functional issues)]*. Moscow: Ekonomika [in Russian].

2. Vsesvitnia konferentsiia po tsyvilnii oboroni, 3-5 travnia 1994 roku, Amman, Yordaniia [World Conference on Civil Defense, May 3-5, 1994, Amman, Jordan]. Retrieved from http://www.icdo.org/V3_RU/files/1994-world-conf-civil-defence-en.pdf [in English].

3. Zakon Ukrainy Pro pravovi zasady tsyvilnoho zakhystu: vid 2004 r. [Law of Ukraine On Legal Principles of Civil Protection from 2004]. (2004). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 39. Art. 488 [in Ukrainian].

4. Rumiantseva, Z. P., Filinov, N. B., Shramchenko, T. B. (1999). *Obshchee upravlenie orhanizatsiiey: printsipy i protsessy [General Organization Management: Principles and Processes]*. Moscow: YNFRA-M [in Russian].

5. Sytnyk, H. P. (2004). *Derzhavne upravlinnia natsionalnoi bezpeky (teoriia i praktyka) [State Administration of National Security (theory and practice)]*. Kyiv: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].

6. Nyzhnyk, N., Mosov, S. (2000). Formuvannia rishen orhanamy derzhavnoho upravlinnia [Formation of decisions by public administration bodies]. *Visnyk UADU – Bulletin of UADU*, 2, 13-18 [in Ukrainian].

7. Sytnyk, H. P. (2004). *Derzhavne upravlinnia u sferi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy: teoriia i praktyka [State administration in the field of national security of Ukraine: theory and practice]*. Kyiv [in Ukrainian].