

Проблеми реформування міжгалузевих надвідомчих систем нагального управління у сфері техногенно-природної безпеки

УДК 351:349.6

Ключові слова: *техногенно-природна безпека, ризик існування, міжгалузеві надвідомчі системи, реформування, пріоритети безпеки.*

Анотація. *У статті проаналізовано проблеми техногенно-природної безпеки, реформування законодавства з метою удосконалення системи захисту населення і держави в цілому.*

Під час розвитку нової Української держави наступив переломний момент у пріоритетах безпеки особистості і держави в цілому. Стратегія соціально-економічного розвитку України визначає проблему захисту населення від негативного впливу небезпечних факторів техногенного і природного характеру як одну з найважливіших функцій держави на сучасному етапі. Ст. 16 Конституції України закріпила обов'язок держави - забезпечити екологічну безпеку і підтримати екологічну рівновагу на території України [1].

Характерною особливістю розвитку сучасної цивілізації стає

збільшення ризику її існування. У більшості випадків це пов'язано з небезпечними явищами техногенного і природного характеру. За даними провідних науковців загальна кількість стихійних лих та інших небезпечних явищ природного характеру у світі з кожним роком зростає [2, с. 7-11]. Кількість аварій, катастроф техносфери зростає за експоненційними законами [3, с. 5]. Усе це повною мірою характерне й для України. Згідно з прогнозами фахівців у сфері техногенно-природної безпеки у недалекому майбутньому очікується збільшення кількості таких негативних явищ на території України [4; 5].

Посилення екологічних, техногенних та природних загроз національній безпеці України здійснюється внаслідок:

- неприпустимо високого антропогенного навантаження на довкілля;
- критичного стану основних виробничих фондів та комунальної інфраструктури населених пунктів;
- невирішеності проблем підтримання у належному технічному стані ядерних об'єктів, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи.

Найважливішим інститутом державного управління в сфері техногенно-природної безпеки є міжгалузеві надвідомчі системи загального управління. В класичному вигляді це: Єдина державна система цивільного захисту населення та територій, Система цивільної оборони та Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Реформування сектору безпеки держави неможливо без реформування міжгалузевих надвідомчих систем загального управління. Політичні інститути та система державного управління України повинні мати можливість ефективно діяти під час криз. Тому розбудова нових систем має бути узгодженою з конституційним процесом, адміністративною реформою та реформою місцевого самоврядування.

Вперше їх виділив в якості міжгалузевих та надвідомчих професор А.П. Коренев. Він разом з іншими системами міжгалузевого управління каже про систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру [6, С.3-4].

Взагалі крім міжгалузевих надвідомчих систем загального управління до систем міжгалузевого над відомчого управління відносять органи загальної компетенції, окремі центральні органи виконавчої влади в складі яких мають державні інспекції і інші контрольно-наглядові служби, що здійснюють над відомчий контроль та нагляд.

На превеликий жаль досі не приділялося достатньої уваги таким системам хоча вони мають дуже специфічні ознаки та використовуються достатньо часто. На сьогодні не має єдиної наукової концепції щодо розбудови таких специфічних систем, хоча вони дуже розповсюджені в

діяльності правоохоронних органів, це і антитерористичні центри, оперативні штаби різного роду надзвичайні комісії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, спеціальні угруповання сил і засобів щодо боротьби з певними негативними явищами що інтенсивно впливають на суспільство. Треба констатувати що на сьогодні із-за не розробленості даної тематики не має підходів щодо визначення таких систем в структурі органів влади, не існує критеріїв ефективності роботи таких систем, відсутні підходи до класифікації названих систем. Не існує ефективної системи цивільного контролю над відповідними системами. Великою проблемою є різке розширення дискреційних повноважень тимчасових органів управління в умовах зросту інтенсивності впливу фактору небезпеки на суспільство. Ситуацію ускладнює слабка страхова діяльність різних структур в умовах глобальної небезпеки, відсутня державна система управління ризиками. Опосередковано вчені говорять про такі системи лише при описанні надзвичайних правових режимів. Процес наукових розвідок гальмує також те що велика кількість нормативно-правових актів в цій сфері містить таємну інформацію і не доступні до більшості науковців. Як показує вивчення типових планів щодо функціонування конкретних систем в умовах небезпеки, якість їх змісту в багатьох випадках є дуже низькою нормативний матеріал традиційно переписується зі старих документів радянської епохи без сучасного розуміння побудови управлінських структур. Під час участі автора в заходах щодо ліквідації катастрофічного паводку в Закарпатській області наприкінці 1998 року один з керівників оперативного штабу навіть висловився: - «Під час надзвичайних ситуацій ми повертаємося до радянської моделі державного управління».

Ми назвали ці системи міжгалузевими надвідомчими нагального управління тому що ці системи здійснюють керівництво практично в усіх галузях державного управління, вони надвідомчі тому що знаходяться над центральними органами виконавчої влади і пронизують знизу доверху системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, це системи нагального управління тому що це дійсно системи термінового, надзвичайного управлінського впливу на ситуацію, це системи які розгортають свою діяльність тільки в випадку настання відповідного факту або великої ймовірності настання такого факту. Це системи що не мають власних виконавчих структур а подекуди не мають навіть власних керівних структур. Лише при розгортанні вони наповнюються керівниками та виконавцями, наприклад, це — оперативний штаб та зведений спеціальний загін, які формуються лише в визначених законодавством випадках. В звичайних умовах такі керівники та виконавці займають посади в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Першою серед систем техногенно-природної безпеки з'явилась

система цивільної оборони. І саме з системи цивільної оборони вирісли інші аналогічні системи. Цивільна оборона характерна для більшості держав світу. Як показує історичний досвід системи цивільної оборони почали виникати під час Другої Світової Війни та склалися в остаточному вигляді в 70 – 80 роках ХХ сторіччя. Майже во всіх країнах ця система підпорядкована міністерству внутрішніх справ країни, всюди вона має рівні та режими функціонування, в непрацюючому стані персонал систем становить командний склад та невелику кількість технічних працівників, а в умовах глобальної небезпеки вони розгортаються до штатів воєнного часу. Система цивільної оборони закардонних країн передбачає також створення відповідних структур в усіх організаціях, установах, підприємствах не залежно від форм власності залежно лише від певної кількості працюючих (наприклад в Нідерландах якщо персонал складає тридцять і більше осіб) [7].

Якщо подивитися на історію створення системи цивільної оборони СРСР можна побачити, що вона вирісла з системи протиповітряного та протихімічного захисту, що існувала на правах головного управління НКВС СРСР (потім МВС СРСР). З точки зору побудови цієї системи вона була повністю аналогічною системі цивільної оборони з територіальними і функціональними ланками [8, С.372-373]. В 1971 році ця система була передана на правах окремого штабу до Міністерства оборони СРСР. Так що навіть попередня система з якої вирісла цивільна оборона певний час підпорядковувалась МВС.

З точки зору теорії управління існує чотири типи організаційних систем управління – лінійна, функціональна, змішана та матрична. Саме на базі матричної системи і будуються досліджувані системи. Органи виконавчої влади в більшості випадків будуються на змішаному (лінійно-функціональному) типі іноді на лінійному типі. Матрична система достатньо новий підхід в теорії управління якщо лінійна структура відома з часів Римської імперії то про матричну структуру стали вести мову лише з середини ХХ сторіччя. Цей тип з'явився в складних багаторівневих системах управління для забезпечення гнучкості управління. Тут виконавець оперативно підпорядковується тимчасовому керівнику проекту при методичному підпорядкуванні постійному керівнику [9, С.337 – 339.].

Як вже підкреслювалося ці системи розгортають свою роботу при виникненні чи великої вірогідності виникнення кризової ситуації різного генезису. В багатьох випадках розгортання таких систем пов'язано з введенням відповідного надзвичайного режиму. Так ставка верховного головнокомандувача починає працювати тільки при введення режиму воєнного стану. В таких випадках лише факт введення відповідного режиму веде до розгортання системи. Не достатня вивченість міжгалузевих надвідомчих систем нагального управління веде до певних

труднощів в розбудові та функціонування відповідних систем. В багатьох випадках такі системи дублюють одна одну, виконавці не розуміють завдань що ставляться перед ними в рамках тієї чи іншої системи. Так наприклад в сфері техногенно-природної безпеки в Україні склалося три системи. Це: Єдина державна система цивільного захисту населення та територій, Система цивільної оборони та Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру навіть проведені нами тестування показали що більше 80 % працівників Міністерства України з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків чорнобильської катастрофи не розуміють різницю між ціма системами та в більшості випадків сприймають їх як різні назви однієї системи. Дійсно в багатьох випадках три названих системи дублюють одна одну. В законах України «Про цивільну оборону», «Про правові засади цивільного захисту» та в Постанові Кабінету Міністрів України №1198 1998 року «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» говориться в більшості випадків про одні й тіж самі завдання, ці системи побудовані за єдиними принципами та очолюють всі системи Прем'єрміністр України. В усіх трьох системах створюються територіальні та функціональні підсистеми (служби). Всі мають режими функціонування, спеціальне матеріально-технічне забезпечення. Вони побудовані за чотирьохрівневою системою (загальнодержавний, регіональний, місцевий та об'єктовий рівень управління). Найважливіше завдання цих систем це координація і взаємодія всіх органів, підприємств, установ та організацій при виникненні надзвичайної ситуації. Для них характерний програмно-цільовий принцип побудови.

Крім наведених так званих класично побудованих систем що закріплені в законодавстві існує ще ряд менш прописаних систем таких як оперативні штаби, тимчасові комісії та ради. Так наприклад згідно з п.1 ст.4 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» відповідний режим може бути введено в разі виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, а ч.4 ст.14 цього закону говорить про створення оперативного штабу з головою комендантом території де введено режим. Але в законі не визначено хто може призначатися на таку посаду, яка процедура призначення, які саме повноваження передаються коменданту. Та взагалі в законодавстві, що описує системи які досліджуються не розписані чітко процедури делегування владних повноважень тимчасовим органам управління.

Вносить плутанину в розбудови названих систем і відсутність єдиного розуміння фактору небезпеки. На наш погляд дуже прогресивною є ідея професора Б.М. Порфірьєва щодо розподілу всіх факторів небезпеки на види в залежності від генези небезпеки. Це генези техногенного,

природного та соціально-психологічного характеру. Він запропонував єдиний термін – надзвичайна ситуація, що приводить всі фактори небезпеки до єдиного «знаменника» [2]. Його ідеї були втілені і навіть удосконалені, надзвичайні ситуації соціально-психологічного характеру були поділені в залежності від території виникнення фактору небезпеки на соціально-політичні та військові, в державному класифікаторі надзвичайних ситуацій але потім були внесені зміни щодо розуміння надзвичайних ситуацій лише за генезою техногенного та природного характеру. На наш погляд розбудова міжгалузевих надвідомчих систем нагального управління повинна здійснюватися відповідно до розуміння природи фактору небезпеки на який реагує дана система. Окремі системи повинні створюватися на воєнний час, окремі для реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру та окремі для реагування на певні фактори небезпеки соціального характеру. Так наприклад в Росії чітко розділені повноваження систем цивільної оборони та єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Цивільна оборона працює в умовах війни, а єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру направлена на надзвичайні ситуації мирного часу. Це є вірним кроком на наш погляд, навіть назва оборона вказує на військовий характер системи.

Відносно системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру хочемо наголосити, що на базі двох систем Єдиної державної системи цивільного захисту населення та територій та Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру треба створити єдину систему шляхом розвитку Єдиної системи цивільного захисту, вдосконалення в Україні рятувальної служби, підвищення ефективності діяльності державних, комунальних, галузевих та об'єктових спеціалізованих аварійно-рятувальних служб і формувань.

Виходячи з вищенаведеного можна зробити наступні висновки.

По-перше, потребує вдосконалення законодавча база у сфері техногенно-природної безпеки у зв'язку з її неузгодженістю та дублюванням положень щодо функціонування міжгалузевих надвідомчих систем нагального управління.

По-друге, треба розробити концепцію типової моделі міжгалузевих надвідомчих систем нагального управління з урахування генези фактору небезпеки, у кризових ситуаціях нова модель названих систем має забезпечити захист інститутів демократії, а не їх підміну силовими структурами.

По-третє, необхідно розробити науково-обґрунтовані критерії і методики оцінки ефективності діяльності міжгалузевих надвідомчих систем нагального управління з урахуванням європейських стандартів,

специфіці їх завдань і основних параметрів.

По-четверте, потребують негайної розробки теоретичні засади передачі повноважень органів місцевого самоврядування під час розгортання названих систем.

По-п'яте, визначити і нормативно закріпити систему періодичної звітності та персональної відповідальності керівників територіальних та функціональних підсистем міжгалузевих надвідомчих систем нагального управління.

Список літератури: 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - №30. - Ст. 141. 2. Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: анализ методологии и проблемы организации. - М.: Наука, 1991. - 136 с. 3. Костенко Ю.Т., Ткач Г.А., Вайнер В.Г. САПР устойчивости химических производств: ликвидация последствий аварий: Учебное пособие. - К., 1991. - 208 с. 4. Зербіно Д. Антропогенні екологічні катастрофи // Надзвичайна ситуація. - 1999. - №7. - С. 44-45. 5. Зростає кількість надзвичайних ситуацій із року в рік // Надзвичайна ситуація. - 1998. - №10. - С. 1. 6. Административное право России. Часть II. Учебник. под ред. А.П.Коренева. - М.: МЮН МВД России. Щит-М. 1998. - 313с. 7. Иванов Ю.В., Степанов А.Г. Организация гражданской обороны в зарубежных странах. Научно-аналитический обзор/ Под ред. Соглаева В.Н. - М.: Академия МВД России. - 1993. - 68с. 8. Власов В.А. Советский государственный аппарат. - М.: Гос. из-во юрид. лит-ры. - 1951. - 424с. 9. Щекин Г.В. Теория социального управления: Монография. - К.: МАУП, 1996. - 408с.