

УДК 317

В.О. КОСТЕНКО

ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ І ТЕРИТОРІЙ У РАЗІ ЗАГРОЗИ АБО ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Костенко Віталій Олександрович – начальник зміни оперативно-координаційного центру Територіального управління Міністерства надзвичайних ситуацій України у Кіровоградській області, майор служби цивільного захисту

Розглянуто сучасний стан та перспективи вдосконалення діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення безпеки людини у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій. Висвітлено основні підходи та напрямки реформування системи цивільного захисту України, що здійснюється керівництвом держави нинішньому етапі розвитку української державності.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, система цивільного захисту, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державне управління.

Рассмотрено современное состояние и перспективы совершенствования деятельности местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по обеспечению безопасности человека в случае угрозы или возникновения чрезвычайных ситуаций. Освещены основные подходы и направления реформирования системы гражданской защиты Украины, осуществляемые руководством государства на нынешнем этапе развития украинской государственности.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, система гражданской защиты, местные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, государственное управление.

It was examined a current state of the activity of local executive agencies and local government administrations concerning citizens' security in case of a threat or emergencies. It was also covered main approaches and directions of reformation of the Ukrainian system of civil protection which is carried out by the national government at present stage of development of Ukrainian statehood.

Key words: emergency situation, system of civil protection, local executive agencies, local government administrations, national administration.

© В.О. Костенко, 2013

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими практичними завданнями. На сучасному етапі свого розвитку людство знаходиться в умовах техногенних, природних, екологічних та інших ризиків, рівень яких постійно зростає. На цьому тлі надзвичайні ситуації (далі – НС) техногенного, природного та соціального характеру, що виникають, завжди несуть у собі загрозу життю або здоров'ю населення, призводять до великих людських жертв і матеріальних збитків. Тому подальший стабільний розвиток та безпека суспільства неможливі без ефективних управлінських механізмів для захисту населення і територій від негативних наслідків НС.

Постійний пошук теоретиками та практика-ми оптимальних організаційно - правових і управлінських рішень у сфері цивільного захисту (далі – ЦЗ), як невід'ємної складової національної безпеки, свідчить про складність та багатоаспектність даної проблематики.

Слід зазначити, що розв'язання цієї проблеми неможливе без досконалого вивчення існуючих, розробки та впровадження нових науково обґрунтованих механізмів державного регулювання у вказаній сфері. Для вироблення та реалізації високо-ефективної державної безпекової політики виникає потреба у глибокому дослідженні і врахуванні широкого спектра економічних, соціальних, політичних, управлінських та інших чинників, що обумов-

люють безпеку життєдіяльності населення.

Захист життя й безпека людини є найголовнішим пріоритетом державної політики всіх розвинених країн Європейського Союзу. Результатом цього є функціонування в них високоефективних систем ЦЗ, особливості побудови яких досить предметно у своїх наукових працях дослідив О.О. Труш [2] Він відзначає, що основною цінністю політики Європейської спільноти у сфері ЦЗ є принцип колективних зусиль країн-членів у вирішенні зазначених питань. У нашій державі дане положення закріплено в статті 3 Конституції України, яка проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека визнаються найвищою соціальною цінністю [1].

Для України, як держави, що обрала європейський вектор свого розвитку, побудова системи, яка б гарантувала безпеку власному народу, є особливо важливим і актуальним завданням. Адже, маючи розвинену промисловість, вона зберігає високий рівень техногенного навантаження та потенційної небезпеки шкідливих виробництв для населення і навколишнього середовища, який у 5-6 разів перевищує середньоєвропейський [3]. Такий стан створює об'єктивні передумови для зростання на її території техногенних і техногенно-екологічних аварій та катастроф.

Тільки протягом 2011 року на території України зареєстровано 221 НС, внаслідок яких загину-

ли 335 осіб (з них 39 дітей) та постраждали 985 осіб [4]. Причому лише 4 НС державного рівня, решта регіонального, місцевого та об'єктового. Дана статистика свідчить про дуже важливу роль місцевих органів влади щодо забезпечення захисту населення і територій у разі загрози або виникнення НС, адже саме на них, згідно з чинним законодавством, покладається першочергове виконання вказаних завдань. Аналіз НС та масштаби їх наслідків свідчать, що проблема гарантування безпеки особистості в умовах НС вимагає розробки та впровадження нових наукових та практичних підходів саме до регіональної (місцевої) політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з проблематики дослідження. Окремі питання управління ЦЗ та його складовими розглядали у своїх працях багато вітчизняних і зарубіжних учених, такі як: Абрамов, В. Акімов, О. Труш, Р. Приходько, С. Андреев, М. Брушлинський, Ю. Воробйов, Ю. Глуховенко, В. Доманський, О. Могильниченко, Б. Порфір'єв, Г. Рева, М. Стеблюк, М. Фалеев, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, В. Геєйць, В. Ільяшенко, В. Мунтіян, О. Новікова, В. Пілюшенко, Г. Ситник, В. Шлемко. Значний внесок саме у розвиток науки державного регулювання й забезпечення безпеки зробили праці сучасних українських вчених: В. Богдановича, О. Власюка, В. Косевцова, В. Ліпкана, В. Предборського та ін.

Проте питання діяльності місцевих органів влади, як основної (первинної) ланки цілісного державного механізму щодо забезпечення безпеки людини у НС, аналізу їх повноважень і функцій та порядку їх здійснення, було приділено недостатньо уваги.

Зокрема, Приходько Р.В., у своїх працях вказує на надзвичайно складний організаційно-правовий механізм регулювання відносин у сфері ЦЗ, неунормованість та суперечливість окремих положень діючого вітчизняного законодавства, дублювання функцій органів державного управління, що відповідають за реалізацію державної політики у вказаній сфері.

Все це не може не впливати на стан захищеності наших громадян від негативної дії факторів НС і ставить цілком логічне запитання: чи може така державна управлінська система в сучасних умовах гарантувати надійний захист, забезпечення прав і законних інтересів людини у разі загрози або виникнення НС.

Метою дослідження є аналіз нинішнього стану державного управління, що здійснюється місцевими органами влади для забезпечення безпеки особистості в НС, та запропонувати пріоритетні напрямки його подальшого вдосконалення і розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Враховуючи, що захист населення і територій від НС є одним із найважливіших завдань місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, ці питання відображені в законах України «Про місцеві державні адміністрації» [5] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [6]. Зокрема, у статті 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що вони подають на за-

твердження відповідних рад і забезпечують виконання регіональних екологічних програм; інформують населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються для його поліпшення; організовують роботу з ліквідації наслідків екологічних аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян; вносять пропозиції в установленому порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил. Згідно зі статті 25 оголошують у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій зони НС; здійснюють передбачені законодавством заходи, пов'язані з підтриманням у них громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей; сприяють діяльності аварійно-рятувальних служб за місцем їх дислокації, під час прямування до зон НС та під час ліквідації НС, зокрема у наданні їм необхідних транспортних та інших матеріальних засобів і послуг; погоджують проекти планів проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення НС та ліквідації їх наслідків; забезпечують своєчасне інформування населення про загрозу виникнення або виникнення НС під час проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; розглядають проектну документацію на будівництво захисних споруд ЦЗ (ЦО) та розділ щодо інженерно-технічних заходів ЦЗ (ЦО) у складі містобудівної документації; перевіряють наявність і утримання в готовності локальних систем раннього виявлення НС на об'єктах, які підлягають обладнанню системами раннього виявлення НС; наявність і готовність до використання у НС засобів колективного та індивідуального захисту населення, майна ЦЗ, стан їх утримання та ведення обліку; перевіряють підготовку населення до дій у НС.

До виключної компетенції сільських, селищних, міських рад, згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносяться функції щодо прийняття рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями та створення відповідно до законодавства комунальних аварійно-рятувальних служб (ст. 26). До повноважень органів місцевого самоврядування віднесено життєво необхідних заходів щодо ліквідації наслідків НС, інформування про них населення, залучення в установленому порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення (ст. 33); надання одноразової допомоги

громадянам, які постраждали від стихійного лиха (ст. 34); створення та утримання за рахунок коштів місцевого бюджету комунальних аварійно-рятувальних служб, створення резервних фондів для ліквідації НС, організація в установленому порядку навчання особового складу комунальних аварійно-рятувальних служб, вжиття у разі НС необхідних заходів відповідно до закону щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей (ст. 38).

Проаналізувавши вищезазначені повноваження місцевих органів державної влади можна зробити висновок, що переважна їх більшість носить декларативний характер, практика їх застосування свідчить про надмірно складний управлінський механізм (бюрократизм) їх реалізації, обмеженість власних фінансових ресурсів і залежність від державного бюджету не дозволяє у повній мірі виконувати капітальні першочергові заходи, залежність (централізація) по багатьох питаннях від політики спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що відповідає за реалізацію державної політики у сфері ЦЗ. Я переконаний, що місцеві органи влади на сьогодні потребують значного розширення кола своїх організаційно-правових і управлінських повноважень, що дозволить їм більш ефективно, з урахуванням особливостей і потреб територій, здійснювати заходи щодо забезпечення захисту населення і територій від наслідків НС.

Слід відзначити, що протягом останнього періоду держава вживає комплекс заходів щодо вдосконалення існуючої системи ЦЗ. Тільки протягом 2012 року було прийнято ряд нормативно-правових актів, що започаткували черговий етап реформування національної системи захисту населення і територій від НС.

Зокрема, Кабінетом Міністрів України прийнято постанову від 18 квітня 2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» [7], якою не допускається утворення і функціонування при обласних та районних державних адміністраціях структурних підрозділів (управління (відділи) з питань НС та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, що раніше відповідали за реалізацію державної політики у сфері ЦЗ), які дублюють діяльність територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади. З одного боку, це рішення правильне, оскільки спрямоване на вирішення існуючої до цього часу проблеми дублювання окремих функцій, проте, з іншого боку, виникає питання, хто і як буде виконувати інші, покладені на них завдання, наскільки ефективна буде їх реалізація у разі передачі цих функцій іншим підрозділам. Все це, на мою думку, значно послаблює позиції місцевих органів влади щодо здійснення власних повноважень по забезпеченню захисту населення і територій від НС і потребує додаткового наукового

аналізу. Очевидно, що виникає потреба у пошуку і впровадженні нових моделей управління, які б гарантували ефективний захист населення і територій у разі виникнення НС.

Поряд з тим, 24 грудня 2012 року Президент України Віктор Янукович підписав Указ № 726 про реорганізацію Міністерства надзвичайних ситуацій та Державної інспекції техногенної безпеки України у Державну службу України з надзвичайних ситуацій [8], як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України. Слід зазначити, що для України це перший досвід підпорядкування теперішніх аварійно-рятувальних підрозділів оборонному відомству, хоча історично, у минулому столітті, тодішні війська цивільної оборони були складовою частиною Збройних сил. Але, на мою думку, для ефективного реалізації цього рішення слід враховувати багато дуже важливих чинників, які в кінцевому результаті повинні відповідати сьогодишнім потребам і реаліям життя. При цьому не слід забувати про те, що Міністерство Оборони України також знаходиться на стадії реформування. Насамперед необхідно розробити і впровадити, з урахуванням європейського досвіду, нову організаційно-правову базу, де обов'язково передбачити врегулювання найголовніших питань: щодо порядку взаємодії двох відомств у разі виникнення НС, порядку залучення сил і засобів (враховуючи, що порядок залучення та місце дислокації підрозділів Збройних сил України мають свої характерні особливості), чіткого розподілу повноважень, додаткового проведення спільних навчань.

Ряд проблем в державному регулюванні у сфері ЦЗ в частині організаційно-правового забезпечення вирішено завдяки прийняттю Кодексу цивільного захисту України (далі – Кодекс), що затверджений Указом Президента України від 2 жовтня 2012 року № 5403 – VI та буде введений в дію 1 липня 2013 року [9]. Цим Кодексом визнано такими, що втратили чинність, низку основних законів, що регулювали відносини в Україні у сфері ЦЗ, зокрема: Закон України «Про цивільну оборону України», Закон України «Про пожежну безпеку», Закон України «Про війська цивільної оборони України», Закон України «Про аварійно-рятувальні служби», Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», Закон України «Про правові засади цивільного захисту».

Варто зазначити, що Кодексом відведено важливу роль саме місцевим органам влади у реалізації заходів ЦЗ. Зокрема, згідно зі статтею 6 Кодексу до суб'єктів, уповноважених захищати населення і території від НС на регіональному рівні у межах своїх повноважень, відносяться місцеві державні адміністрації, виконавчі органи міських рад, районні у містах і селищні ради через утворені ними комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Згідно зі статтею 10 Кодексу ЦЗ Територіальні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту діють в областях, до складу яких входять районні та районні

у містах ланки з відповідними органами управління та підпорядкованими їм силами ЦЗ, відповідними суб'єктами господарювання.

Висновок: актуальність теми діяльності місцевих органів влади щодо гарантування безпеки населення у разі виникнення НС на сьогодні є очевидною; враховуючи сучасний етап державних перетворень у системі діяльності органів виконавчої влади, що відповідають за реалізацію державної політики у сфері ЦЗ, відкривається широке поле для проведення наукових досліджень з точки зору

державного управління у цій сфері з метою побудови ефективної системи захисту населення від НС; побудова і вдосконалення надійної національної системи ЦЗ потребує обов'язкового застосування елементів передового європейського досвіду та важеного підходу до формування державних структур.

При цьому слід пам'ятати, що ефективна державна система ЦЗ - запорука безпеки життя і здоров'я наших громадян, подальшого розвитку Української держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – №30. – Ст. 142.
2. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу / Труш О.О. // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр., вип. 1 (28) та вип. 4 (27).
3. Приходько Р.В. Організаційно-правовий механізм регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій / Приходько Р.В. // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр., вип. 3 (34).
4. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2011 році. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/nasporovid2011.html>
5. Закон України «Про місцеві державні адміністрації», Верховна Рада України; Закон від 09.04.1999 № 586-XIV – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997 № 280/97-ВР - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» від 18 квітня 2012 р. N 606 – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/npd/list>.
8. Указ Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 р. № 726 - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>.
9. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.