

## МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

*Розглянуто особливості функціонування механізмів реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні.*

**Ключові слова:** державна політика, цивільний захист, механізм державного регулювання.

*The features of functioning of mechanisms of realization of state policy in sphere of state protection in Ukraine are considered.*

**Key words:** state policy, civil protection, mechanism of state regulation.

Стратегія соціально-економічного розвитку України визначає необхідність захисту населення від надзвичайних ситуацій (НС) як один із найважливіших напрямків реалізації державної політики на сучасному етапі, що здійснюється системою цивільного захисту (ЦЗ).

Завданням державної політики є своєчасне виявлення проблем розвитку суспільства, аналіз причин їх виникнення та шляхів розв'язання. У сфері державної політики приймаються рішення, спрямовані на розв'язання проблеми, створюється механізм реалізації цих рішень, розробляється відповідний інструментарій.

Питання державної політики, її аналіз досліджують такі зарубіжні та вітчизняні науковці Д. Андерсон, М. Пол Браун, Т. Брус, Е. Водунг, Т. Дай, О. Кучеренко, Ю. Міган, Леслі А. Пал, В. Ребкало, В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка, К. Фрідріх та ін.

Окремі питання державного управління ЦЗ та його складових вивчали В. Акімов, С. Андреев, М. Брушлинський, Ю. Воробйов, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Мікеєв, О. Могильниченко, М. Стеблюк, М. Фалєєв, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпільовий та ін. Але питанню державної політики у сфері ЦЗ, комплексному механізму її реалізації було приділено недостатньо уваги.

Існує багато визначень державної політики. Наприклад, у монографії “Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні” державну політику визначають як “систему цілеспрямованих заходів, які ставлять за мету розв'язання тих чи інших суспільних проблем, задоволення суспільних інтересів, забезпечення стабільності конституційного, економічного, правового ладу країни ..., специфікою якої є те, що вона реалізовується через владні структури, які мають повноваження монопольного права держави на законний примус” [6]. Владним інструментом цього механізму виступає державне управління.

Механізм реалізації державної політики, на нашу думку, можна розглядати в широкому і у вузькому значенні. У першому випадку, державна політика реалізується через державний механізм управління, до складу якого входять механізми державного управління, місцевого самоврядування, механізми функціонування громадського і приватного секторів тощо. У другому – реалізація державної політики здійснюється за допомогою комплексного механізму державного управління, який включає набір окремих механізмів (правовий, організаційний, економічний тощо), що дозволяє реалізувати конкретний напрямок державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності.

Розглянемо основні механізми державного управління, їхню сутність і роль у реалізації державної політики у сфері ЦЗ.

Одним з важливих механізмів державного управління вважається правовий механізм, що складається із сукупності правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться в нормах права. Необхідною умовою його функціонування є діяльність державних органів. Саме держава як апарат політичної влади формує правовий простір, здійснює через свої органи правотворчу, правозастосовну і правоохоронну діяльність.

Згідно з поглядами провідних фахівців у сфері ЦЗ, формування правового простору здійснюється за такими основними напрямками: державна політика у сфері забезпечення функціонування державної системи з попередження і реагування на НС; забезпечення безпеки населення і навколишнього середовища, попередження і ліквідації НС; підвищення стійкості функціонування об'єктів і галузей економіки в НС; матеріально-технічне і фінансове забезпечення, створення надзвичайних резервних фондів; державний нагляд і контроль за виконанням заходів щодо забезпечення безпеки населення і територій від аварій і катастроф природного і техногенного характеру [4].

Правовий простір формується нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність держави у сфері ЦЗ, які можна поділити на окремі і загальні (загальносистемні) акти [3]. Базовий понятійний апарат, принципи, цілі, завдання, основні напрями державної політики у даній сфері формулюються у загальносистемних правових актах. В Україні до таких актів відноситься Конституція України, Закони України “Про основи національної безпеки”, “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”, “Про правові засади цивільного захисту” та ін.

Другу, велику групу правових регуляторів у сфері ЦЗ можна умовно розділити на дві основні підгрупи. Одна з них об'єднує закони і підзаконні акти, що відносяться до конкретних видів небезпек, а саме: Закони України “Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення”, “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”, “Про поводження з радіоактивними відходами” та ін. Друга із двох підгруп окремих правових актів об'єднує закони і підзаконні акти функціонального характеру, які регламентують конкретні функції або діяльність конкретних органів з управління ЦЗ. До цієї підгрупи відносяться Закони України “Про Раду національної безпеки і оборони України”, “Про пожежну безпеку”, “Про аварійно-рятувальні служби” та ін., а також ціла низка президентських актів і постанов уряду.

Багато чинних законів і підзаконних актів одночасно поєднують у собі як галузеві, так і функціональні ознаки, охоплюючи певні види ризиків, напрямки організації захисту населення і територій від НС, конкретні функції та дії конкретних органів з їх попередження і ліквідації.

Практично в усіх нормативних актах є статті і положення, що регулюють діяльність з попередження НС, суть яких міститься у прагненні нормативним шляхом стимулювати заходи щодо раннього виявлення і мінімізації ризику здоров'ю і життю громадян, соціальному і економічному благополуччю суспільства і оточуючого його середовища.

До превентивних (профілактичних) заходів правового регулювання ЦЗ, зниження ризику надзвичайних ситуацій слід також віднести положення законодавства, що пов'язані із повсякденною діяльністю контролюючих, наглядових і інспекційних органів міністерств, відомств, громадських організацій [3].

Важливе значення в реалізації державної політики у сфері ЦЗ відіграє організаційний механізм державного управління. Під ним розуміють сукупність різних за своєю природою конкретних процесів і дій, що ведуть до утворення та вдосконалення взаємозв'язків між складовими елементами в механізмі управління та мають організувати регулювання, управління в інтересах державної влади, ефективну діяльність державно-управлінської системи. Основне призначення організаційних елементів у складі комплексного механізму управління – формування і посилення організаційного потенціалу суб'єктів управління як складової частини системи управління [1].

Система державного управління у сфері ЦЗ в Україні є досить складною та включає такі елементи: суб'єкт управління, яким є органи державної влади, що здійснюють розробку та реалізацію державної політики у сфері ЦЗ; об'єкт управління – сфера ЦЗ, діяльність якої спрямована на забезпечення безпеки життєдіяльності населення держави, захист територій від НС; управлінська діяльність – організація суспільних відносин, що забезпечує прямі та зворотні зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління [3].

Згідно із Законом України “Про правові засади цивільного захисту в Україні”, для попередження виникнення, реагування та ліквідації наслідків НС в Україні створюється Єдина державна систему цивільного захисту (ЄДСЦЗ). До її складу входять центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування і створювані ними функціональні та територіальні підсистеми ЄДСЦЗ.

Основною метою створення ЄДСЦЗ є забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання і реагування на НС та ЦЗ населення.

Функціональні підсистеми єдиної системи ЦЗ створюються центральними органами виконавчої влади для організації роботи, пов'язаної із запобіганням НС і захистом населення і територій у разі їх виникнення. Такий розподіл ґрунтується на основі функціонального призначення органів. Територіальні підсистеми ЄДСЦЗ створюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі для запобігання та ліквідації наслідків НС техногенного, природного та військового характеру в межах відповідних територій і включають територіальні органи управління спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань ЦЗ та відповідні комісії техногенно-екологічної безпеки і НС.

Організаційно ЄДСЦЗ у своєму складі має постійні і координаційні органи загальнодержавного, територіального, місцевого та об'єктового рівня. Постійними органами на загальнодержавному рівні є Кабінет Міністрів України, міністерства (і перш за все, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань ЦЗ – МНС України) та інші центральні органи виконавчої влади. На територіальному рівні до таких органів належать Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації та їх уповноважені органи. До місцевого рівня відносяться районні державні адміністрації і виконкоми органів місцевого самоврядування міст та їх уповноважені органи. Об'єктовий рівень постійних органів управління ЄДСЦЗ утворюють спеціально призначені особи та структурні підрозділи на об'єктах господарювання.

До координуючих органів на загальнодержавному рівні належать дві комісії: Державна комісія Кабінету Міністрів України з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій і Національна рада з питань безпечної життєдіяльності населення [2].

При виникненні НС, які за своїми масштабами, людськими та економічними втратами мають вплив на соціально-психологічний, економічний, епідеміологічний стан тощо, рішенням Кабінету Міністрів України утворюється спеціальна Урядова Комісія, яка бере на себе функцію як координуючого, так і керівного органу ліквідації наслідків надзвичайної ситуації; на регіональному, місцевому та об'єктовому рівні – комісії відповідних рівнів.

Повсякденне управління ЄДСЦЗ здійснюють оснащені необхідними засобами зв'язку, оповіщення, збирання й аналізу інформації центри управління в НС, оперативно-чергові служби уповноважених органів з питань НС та ЦЗ населення функціональних і територіальних підсистем усіх рівнів, диспетчерські служби

центральної та місцевих органів виконавчої влади, державних та недержавних підприємств, установ і організацій.

Діяльність усіх зазначених структур спрямована на попередження, реагування та мінімізацію наслідків НС у разі їх виникнення. Тому якісному розв'язанню зазначених завдань повинна сприяти ефективна робота організаційного механізму державного управління ЦЗ.

Основою функціонування адміністративного механізму державного управління ЦЗ є державний нагляд і контроль, що здійснюється з метою перевірки повноти і якості заходів щодо запобігання та попередження НС, забезпечення готовності органів управління, сил та засобів системи ЦЗ населення і територій, посадових осіб до дій у разі виникнення таких ситуацій. Він проводиться згідно із державним законодавством спеціально уповноваженими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування відповідно до завдань, покладених на них у сфері ЦЗ.

Адміністративний механізм державного управління ЦЗ функціонує завдяки цілісній системі вимог, стандартів, регламентів, норм і правил, що реалізуються при проведенні державної експертизи, нагляду, контролю, ліцензування видів господарської діяльності, а також при паспортизації, ідентифікації та декларуванні безпеки промислових об'єктів.

Так, державна стандартизація спрямована на забезпечення якості та безпеки продукції, робіт і послуг для навколишнього середовища, життя і здоров'я людей шляхом використання різних видів державних стандартів, будівельних норм і правил.

Ліцензування окремих видів діяльності здійснюється з метою проведення єдиної державної політики для забезпечення життєвоважливих інтересів громадян, суспільства, держави. У сфері ЦЗ ліцензуванню підлягає діяльність щодо забезпечення промислової, пожежної, транспортної безпеки, охорони навколишнього середовища та інших сфер.

Державна експертиза у сфері ЦЗ передбачає певний обсяг робіт щодо зменшення ймовірності виникнення аварій і катастроф, зниження їх тяжкості в разі виникнення і підготовки умов для ліквідації їх наслідків. Вона здійснюється стосовно проектів і рішень щодо об'єктів виробничого та соціального призначення і процесів, що можуть спричинити НС та вплинути на стан ЦЗ, з метою виявлення ступеня їх відповідності чинним державним стандартам, нормам і правилам проектування.

Декларування безпеки промислових об'єктів здійснюється в першу чергу стосовно об'єктів підвищеної небезпеки з метою забезпечення контролю за додержанням заходів безпеки на етапах їх введення в експлуатацію, експлуатації та виводу з експлуатації. Декларування передбачає такі заходи:

- оцінку ризику виникнення на промислових об'єктах надзвичайних ситуацій з урахуванням визначення джерел загроз, умов розвитку і можливих наслідків надзвичайних ситуацій, у тому числі викидів у довкілля шкідливих речовин;

- оцінку готовності до експлуатації потенційного об'єкта відповідно до вимог промислової безпеки;

- аналіз достатності й ефективності вжитих заходів щодо запобігання, локалізації та ліквідації надзвичайної ситуації на промисловому об'єкті;

- розроблення заходів, спрямованих на зменшення масштабів і величини негативних наслідків від НС [5].

Спостерігається чітка спрямованість адміністративного механізму державного управління ЦЗ, на запобігання НС шляхом застосування цілісної системи контролю за станом галузей промисловості, окремих підприємств і на основі суворої регламентації їх діяльності, а в разі порушення вимог – накладанні певних санкцій.

У рішенні проблем захисту населення і територій від НС виключно важливою є економічна складова, а саме побудова та введення в дію ефективних економічних механізмів стимулювання практичної діяльності з попередження виникнення НС і залучення необхідних для цього невеликих інвестицій.

Під економічним механізмом, що здатний допомогти вирішенню завдань у сфері державного управління ЦЗ, розуміють установлення загальних норм і правил забезпечення економічних стимулів чи регуляторів, які дозволяють досягти раціонального рівня ризику НС, а також організації ефективних дій з їх ліквідації та подолання наслідків [7].

До найпоширеніших економічних механізмів забезпечення безпеки можна віднести такі:

- механізми економічної відповідальності, порушення яких веде до пред'явлення економічних санкцій, у тому числі: механізми плати за ризик (плата за забруднення довкілля, диференціація ставок податку на майно залежно від міри зносу і новизни вживаних видів техніки і устаткування); механізми квот (норм, нормативів, вимог і технологій, штрафів, аж до зупинки виробництва);

- механізми перерозподілу ризику (механізми страхування і перестраховки) за дією на підприємствах механізми страхування близькі до механізмів плати за ризик, оскільки страховий внесок залежить від рівня ризику;

- механізми стимулювання зниження ризику. На відміну від попередніх механізмів – це механізми прямої дії, що роблять для підприємств вигідним вкладення засобів у заходи зі зниження ризику. Сюди відносяться системи пільгового оподаткування, кредитування, змішаного (бюджетного і позабюджетного) фінансування програм по підвищенню рівня безпеки;

– механізми комплексної оцінки соціально-економічного рівня країни (регіону) за критеріями безпеки. Така оцінка фактично відбиває громадські пріоритети, порівнює рівень економічного розвитку, рівень життя і рівень безпеки;

– механізм резервування об'єднує способи утворення резервів трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, для реагування на НС, ліквідації і зменшення втрат від них. На відміну від інших груп економічних механізмів, спрямованих в основному на підвищення рівня безпеки або зниження ризику, механізм резервування дозволяє створити умови для своєчасного реагування на НС і ліквідації їх наслідків.

Отже, основними критеріями для формування і використання економічних механізмів є такі: розвиток систем захисту населення і територій до необхідного рівня, мінімізація витрат на проведення заходів у цій сфері, створення умов для прискорення науково-технічного прогресу в галузі попередження НС, ефективної ліквідації їх наслідків.

Таким чином, розробка і застосування вказаних і інших видів механізмів державного управління у сфері ЦЗ у поєднанні з можливостями, що витікають з вимог нормативної правової системи, стану економіки, створюють базу для ефективного функціонування системи захисту населення і територій від НС, дозволяють складати і реалізовувати науково обґрунтовані комплексні програми забезпечення безпечного соціально-економічного розвитку об'єктів і територій.

#### Література:

1. *Авер'янов В. Б.* Державне управління: теорія і практика / В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал [та ін.] / НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; за ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 431 с.
2. *Євдін О.* Безпека життя і діяльності людини – проблема комплексна / О. Євдін // Надзвичайна ситуація. – 2002. – № 6. – С. 8–9.
3. *Жукова Л. А.* Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні : функціонально-структурний аспект : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Л. А. Жукова. – К., 2007. – 20 с.
4. *Микеев А. К.* Формирование системы Российского законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера / А. К. Микеев // Совершенствование системы экстренного реагирования ОВД и ВВ на чрезвычайные ситуации : труды академии МВД РФ. – М., 1996. – С. 29–31.
5. Научное, методическое и организационное обеспечение декларирования безопасности и страхование гражданской ответственности потенциально опасных предприятий / А. И. Попов, В. А. Артамонов, В. П. Федорченко, С. А. Гисцев // Безопасность труда в промышленности. – 1997. – № 2. – С. 10–12.
6. Політика, право і влада в контексті трансформаційних процесів в Україні : [монографія]. – К., 2006. – С. 35.
7. *Шпильовий І. М.* Економічний механізм управління природно-техногенною безпекою та можливості його удосконалення / І. М. Шпильовий // Управління сучасним містом. – 2004. – № 2/4–6 (14). – С. 132–139.

*Надійшла до редколегії 11.10.2010 р.*