

УДК 002.55:355.244.2

ЄРЕМЕНКО С.А., кандидат технічних наук, доцент,
заступник начальника Інституту державного управління
у сфері цивільного захисту з навчальної та методичної роботи

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ АНАЛІТИЧНОЇ РОБОТИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

***Анотація.** Статтю присвячено розгляду аналітичної роботи як необхідної умови об'єктивної оцінки ситуації щодо реалізації державної функції управління у сфері цивільного захисту в Україні. Розкрито роль аналітичної роботи в організації системи управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій.*

***Ключові слова:** цивільний захист, державне управління, аналітична робота, управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій.*

***Summary.** The article is devoted to the consideration of analytical work as a necessary condition for an objective assessment of the situation regarding the implementation of the state management function in the field of civil protection in Ukraine. The role of analytical work in the organization of the system of risk management of emergencies are examined.*

***Keywords:** civil defence, state administration, analytical work, risk management of emergencies.*

***Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению аналитической работы как необходимого условия объективной оценки ситуации по реализации государственной функции управления в сфере гражданской защиты в Украине. Раскрыта роль аналитической работы в организации системы управления рисками возникновения чрезвычайных ситуаций.*

***Ключевые слова:** гражданская защита, государственное управление, аналитическая работа, управление рисками возникновения чрезвычайных ситуаций.*

Постановка проблеми. Організації аналітичної роботи у сфері цивільного захисту приділяється постійна увага. Так, відповідно до Указу Президента України від 04 лютого 2003 року № 76/2003 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 року “Про стан техногенної та природної безпеки в Україні” в країні щорічно, починаючи з 2003 року, здійснювалась підготовка і видання Національної доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні. Відповідно до Указу Президента України від 06 червня 2014 року № 504/2014 “Про рішення РНБО України від 28 квітня 2014 року” (ч. 2 п. 4) вищезазначений Указ Президента України визнано таким, що втратив чинність [1].

Проте робота проведена для підготовки відповідної доповіді, дозволила побачити концептуальний напрям розвитку системи цивільного захисту, а саме Урядом було схвалено Концепцію управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (далі – Концепція) [2].

В документі зазначено необхідність впровадження концептуальних засад управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій (далі – ризики), викликаних наявністю небезпечних чинників техногенного та природного характеру, зокрема:

- значною кількістю потенційно небезпечних об'єктів на території;
- високим рівнем травматизму та смертності населення, спричиненим небезпечними подіями і нещасними випадками;
- високим рівнем ризиків виникнення надзвичайних ситуацій природного характеру,

зумовленим глобальними та регіональними змінами клімату, зростанням сейсмічної активності тощо, а також інтенсифікацією впливу техногенної діяльності людини на навколишнє природне середовище;

- високим рівнем ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру, зумовленим критичним ступенем зношеності (60 – 80 відсотків) основних виробничих фондів у галузях промисловості та агропромислового комплексу;

- недостатнім технічним і технологічним рівнем розвитку державної системи спостережень за небезпечними чинниками, що зумовлюють виникнення надзвичайних ситуацій [2].

Ураховуючи світовий досвід, найбільш ефективним є управління ризиками, яке ґрунтується на досягненні певного рівня безпеки, балансу вигод і витрат в межах окремого об'єкта, території і держави в цілому.

Метою статті є оцінка ситуації щодо реалізації державної функції управління у сфері цивільного захисту в Україні.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні механізми управління ризиками, спрямовані на зменшення їх значень, не набули широкого практичного застосування. Так, кількісна оцінка ризиків використовується лише в окремих областях, а саме під час аналізу безпеки атомних електричних станцій, декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки. Разом з тим недосконалі нормативно-правові, організаційні та технічні методи управління ризиками не дають змоги сьогодні досягти рівнів ризиків, що відповідають рівням економічно розвинутих держав.

Метою зазначеної вище Концепції є запровадження сучасних методів управління ризиками для зменшення кількості та мінімізації соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення досягнення гарантованого рівня безпеки громадянина і суспільства.

Концепція розрахована на довгострокову перспективу і є основою для розроблення нормативно-правових актів, загальнодержавних, регіональних та галузевих програм у сфері техногенної та природної безпеки.

Досягнення прийнятних рівнів ризиків на всій території України повинне здійснюватися поетапно.

На першому етапі необхідно визначити рівні ризиків для усіх галузей економіки, а також найбільш небезпечних джерел надзвичайних ситуацій та забезпечити їх зменшення до значень прийнятих рівнів ризику.

На другому етапі слід забезпечити досягнення рівнів ризиків на всій території України відповідно до рівнів, що використовуються в економічно розвинутих державах.

Наступним кроком у напрямі аналітичного забезпечення системи цивільного захисту в Україні стало Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 419-р. [3], яким затверджено “План заходів щодо реалізації Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2015 – 2020 роки”. В Плані заходів передбачено проведення аналізу стану техногенної та природної безпеки в Україні та на основі отриманих результатів здійснення районування території України з урахуванням наявних потенційно небезпечних об'єктів, ризиків виникнення небезпечних геологічних, гідрогеологічних та метеорологічних явищ і процесів. УкрНДШЗ у співпраці з центральними та місцевими органами виконавчої влади, науковими закладами, заінтересованими установами та організаціями було проведено аналіз стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2015 рік, результатом якого став аналітичний огляд.

Відповідний документ було спрямовано на всебічний аналіз наявної інформації про стан техногенної та природної безпеки, функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту під час ліквідування наслідків надзвичайних ситуацій (далі – НС), на окреслення основних існуючих проблем у сфері техногенної і природної безпеки в Україні та визначення шляхів і способів їх розв’язання, на удосконалення системи попередження і реагування на НС техногенного та природного характеру. Крім того, в Аналітичному огляді наведено результати прогнозування виникнення НС, що дає змогу завчасно провести запобіжні заходи, знизити ризики виникнення та зменшити збитки від наслідків НС.

Положення Концепції знаходять свою реалізацію в проектах нормативно-правових актів. Так, на офіційному сайті Державної служби України з надзвичайних ситуацій ([//www.dsns.gov.ua](http://www.dsns.gov.ua)) розміщено проект наказу МВС України “Про затвердження Положення про організацію управління ризиками” [4]. Метою проекту наказу є забезпечення організації процесів управління ризиками в різних галузях економіки. Зазначається, що реалізація проекту наказу дозволить організувати процеси з управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій та запровадити сучасні методи управління безпекою у галузях економіки, спрямовані на збалансоване вирішення соціально-економічних завдань, проблемних питань пожежної, техногенної безпеки та цивільного захисту, збереження сприятливого стану навколишнього природного середовища [5]

З вищевикладеного стає зрозумілим, що державне управління у сфері цивільного захисту – це цілеспрямована діяльність, для ефективної реалізації якої потрібен механізм опрацювання величезного обсягу інформації, необхідної для визначення завдань на близьку, середню та далеку перспективу, визначення порядку збирання, систематизації та оцінки інформації, механізм її руху по вертикалі та горизонталі управління, порядок обміну інформацією як на національному, так і міжнародному рівнях, повноваження керівного складу та аналітичних підрозділів.

Таким чином, ми підходимо до необхідності застосовувати цілісну систему, яка дозволяє отримувати знання про об’єкт управління відповідно до поставлених цілей. Таким інструментарієм в процесі реалізації державної політики у сфері цивільного захисту є моніторинг.

Термін “моніторинг” має англійське походження, і в дослівному перекладі означає monitoring (від лат. monitor) – спостережний. Вперше термін “моніторинг” використано на Стокгольмській конференції Організації Об’єднаних Націй з проблем довкілля, яка проходила 5 – 16 червня 1972 р. Саме тоді було запроваджено систему моніторингу навколишнього середовища. Перші пропозиції з приводу такої системи було розроблено експертами спеціальної комісії SCOPE Наукового комітету з проблем довкілля в 1979 р. Систему повторних досліджень однієї та більшої кількості подій чи явищ, у просторі та часі, з визначеною метою і відповідно до підготовленої програми, було запропоновано назвати моніторингом.

Згодом цей термін став не лише новим означенням вже давно існуючих аналітичних і прогнозуючих принципів, а набув чіткого визначення системності та методики його проведення. Системи моніторингу, модельовані відповідно до галузевої специфіки, використовуються не лише в екології, але і в медицині, геології, соціології та в практиці космічних наук.

Наразі у словниках іншомовних слів, у фінансово-економічних та енциклопедичних словниках визначення терміна “моніторинг” практично однакове, а якщо й існують відмінності, то лише з урахуванням сфери його застосування. Межі використання моніторингу за останнє десятиліття надзвичайно розширились.

Моніторинг може розглядатися як спосіб дослідження реальності, що використовується в різних науках, і як спосіб забезпечення сфери управління різними видами діяльності шляхом подання своєчасної та якісної інформації.

Таким чином, моніторинг є важливою складовою процесу управління складною системою, ефективне здійснення якого залежить від способів дослідження реальності в якості об'єкта впливу.

Відповідно до Кодексу цивільного захисту України такою системою виступає Єдина державна система цивільного захисту [6]. Статтею 8 зазначеного Кодексу визначено, що Єдина державна система цивільного захисту забезпечує реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, здійснюється Єдиною державною системою цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок. Процес реалізації державної політики неможливо організувати та реалізовувати без налагодженої системи отримання інформації про об'єкт управлінського впливу, про стан захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, про запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

Саме моніторинг виступає ключовим елементом у формуванні та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, необхідним елементом організації Єдиної державної системи цивільного захисту. На чому він повинен базуватись, знаходити підґрунтя для дослідження об'єктивної реальності, таку основу надає національна безпека. В частині першій ст. 6 “Суб'єкти забезпечення цивільного захисту” Кодексу визначено, що цивільний захист забезпечується з урахуванням особливостей, визначених Законом України “Про основи національної безпеки України”, суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно, згідно з вимогами цього Кодексу – у мирний час, а також в особливий період – у межах реалізації заходів держави щодо оборони України [6].

Виходячи з цього, цивільний захист в аспекті функціонування в системі національної безпеки полягає у реалізації управлінського впливу через призму захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам:

- невідповідність сучасним викликам стану Єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення;
- значне антропогенне і техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;
- погіршення технічного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро;
- невідтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України;
- небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму (ст. 7 Закону України “Про основи національної безпеки України”) [7].

Для організації повноцінного процесу управління керуючому органу необхідна інформація про загрози та про те, як у прямій залежності від загроз у певній сфері суспільного життя визначаються напрями державної політики з питань національної безпеки у сфері цивільного захисту:

- забезпечення ефективного функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту, оснащення сучасними видами техніки сил цивільного захисту;

- вжиття організаційних, економічних, інженерно-технічних та інших заходів для зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій до прийнятних рівнів;
- підвищення рівнів екологічної, ядерної та радіаційної безпеки до норм і стандартів у відповідній сфері, в тому числі перетворення об'єкта “Укриття” Чорнобильської АЕС на екологічно безпечну систему (ст. 8 Закону України “Про основи національної безпеки України”) [7].

Процес управління системою національної безпеки передбачає отримання повноцінної інформації про загрози у певній сфері та на основі її опрацювання прийняття управлінських рішень, однією з формою яких є державна політика.

Із зазначеного випливає, що питання цивільного захисту є одним з напрямів моніторингу у сфері національної безпеки. Для Єдиної державної системи цивільного захисту результатом його проведення є державна політика, яка формується та реалізується у рамках національної безпеки і виконується суб'єктами цієї системи. Здійснення моніторингу на рівні національної безпеки має нормативно-правове підґрунтя, і його здійснення є однією з функцій уповноважених суб'єктів забезпечення національної безпеки.

Наступний рівень моніторингу у сфері цивільного захисту визначається необхідністю реалізації функції держави, яка спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період. Для організації цього виду моніторингу необхідно використовувати положення Кодексу цивільного захисту України. Ключовим елементом пізнання об'єктивної реальності виступає надзвичайна ситуація. Її визначення наведене в п. 24 ст. 2 “Визначення термінів”. Надзвичайна ситуація – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності;

Статтею 5 “Класифікація надзвичайних ситуацій” Кодексу цивільного захисту України передбачено:

1. Надзвичайні ситуації класифікуються за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат та матеріальних збитків.

2. Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, визначаються такі види надзвичайних ситуацій:

- 1) техногенного характеру;
- 2) природного характеру;
- 3) соціальні;
- 4) воєнні.

3. Залежно від обсягів заподіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, визначаються такі рівні надзвичайних ситуацій:

- 1) державний;
- 2) регіональний;

- 3) місцевий;
- 4) об’єктовий.

4. Порядок класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями встановлюється Кабінетом Міністрів України [6].

Підпунктом 5 ст. 5 класифікаційні ознаки надзвичайних ситуацій визначаються центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Висновки.

Закріплена на законодавчому рівні класифікація надзвичайних ситуацій свідчить про те, що проведено ґрунтовну науково-дослідну роботу щодо узагальнення досвіду протидії небезпечним факторам, які мають місце у різних сферах суспільного життя.

Разом з тим суб’єкту управління у сфері цивільного захисту необхідно отримувати інформацію про реальний стан змін в об’єктивній реальності внаслідок надзвичайних ситуацій. Це обумовлено тим, що ефективність системи цивільного захисту залежить від можливостей відповідних суб’єктів прогнозувати варіанти розвитку ситуацій на основі моніторингу взаємопов’язаних подій, що характеризує стан безпеки у певній сфері суспільного життя.

Таким чином, моніторинг реалізації державної політики у сфері цивільного захисту повинен здійснюватись на рівні суб’єктів забезпечення національної безпеки та Єдиної системи цивільного захисту, з урахуванням особливостей організації процесу управління як системи в цілому, так і окремих її елементів.

Використана література

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 року “Про стан техногенної та природної безпеки в Україні” : Указ Президента України від 04.02.03 р. № 76/2003. – (Указ втратив чинність на підставі Указу Президента від 06.06.14 р. № 504/2014). – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/76/2003>

2. Про схвалення Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.01.14 р. № 37-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/37-2014-p>

3. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2015 – 2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.03.15 р. № 419-р. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/419-2015-p>

4. Офіційний сайт Державної служби надзвичайних ситуацій. – Режим доступу : www.dsns.gov.ua

5. План заходів Державної служби України з надзвичайних ситуацій на 2018 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016 – 2020 роки. – Режим доступу : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Elektronni-konsultaciyi-z-gromadskistyuu.html>

6. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 28.12.14 р. № 76-VIII (редакція від 12.05.17 р.). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

7. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.03 р. № 964-IV (редакція від 09.07.17 р.). – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~