



Цивільного кодексу України : У 2 т. / За відповід. ред. О. В. Дзери (кер. авт. кол.), Н. С. Кузнецової, В. В. Луця. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – Т. I. – 832 с.

11. Положення про паспорт громадянина України Затверджено Постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 року № 2503-XII [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2503-12>.

12. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII (в редакції від 06.12.2012 р.) [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

13. Про судову практику у справах про злочини проти власності : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 06.11.2009 р. № 10 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0010700-09>.

14. Стефанчук Р.О. Особисті немайнові права фізичних осіб у цивільному праві (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту) : монографія / Відп. ред. Я. М. Шевченко. – Хмельницький : Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2007. – 626 с.

15. Цивільний кодекс України : науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців). – Т. 2 : Фізична особа. – Х. : Страйд, 2009. – 296 с. – Серія «Коментарі та аналітика».

16. Цивільний кодекс України : науково-практичний коментар / За ред. розробників проекту Цивільного кодексу України. – К. : Істина, 2004. – 928 с.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ УКРАИНЫ

В. КОСТЕНКО,

начальник смены оперативно-координационного центра Управления Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям в Кировоградской области, майор службы гражданской защиты

SUMMARY

It was examined a current state and was formulated main problems of functioning of government system of civil protection of Ukraine, was shown the necessity and importance of scientific researches in the sphere of civil protection in order to provide an efficient protection of population and national territories from emergency situations of anthropogenic and natural character. It was also covered the main tendencies of modernization and improvement of state system of civil protection at the current stage of reformation in the system of executive agencies of Ukraine. It was shown strategic ways of collaboration of Ukraine with European institutions in the area of common reaction on emergency situations and solving of other important problems in the sphere of civil protection, was outlined the prospects for its further development in the context of the European integration of Ukraine.

Key words: emergency situation, system of civil protection, European Union, European integration, public administration.

Рассмотрено современное состояние и сформулированы основные проблемы функционирования государственной системы гражданской защиты Украины, показана необходимость и важность проведения научных исследований в сфере гражданской защиты для обеспечения эффективной защиты населения и территорий государства от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера. Освещены основные направления модернизации и совершенствования государственной системы гражданской защиты на современном этапе реформирования системы органов исполнительной власти Украины. Показаны стратегические направления сотрудничества Украины с институтами Европейского Союза в области общего реагирования на чрезвычайные ситуации и решении других важных глобальных проблем в сфере гражданской защиты, намечены перспективы её дальнейшего развития в контексте европейской интеграции украинского государства.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, система гражданской защиты, Европейский Союз, европейская интеграция, государственное управление.

Постановка проблемы. Надежная защита населения, территорий, окружающей среды и имущества от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера является одной из основных функций государства по обеспечению ее национальной безопасности, экономического и социального развития. Согласно Кодексу гражданской защиты Украины, для обеспечения реализации указанных задач в государстве создана Единая государственная система гражданской защиты, которая состоит из функциональных и территориальных подсистем и их звеньев. По результатам практического опыта функционирования данной системы и анализа последних научных исследований в сфере государственного управления ею установлено наличие ряда проблем системного характера, требующих срочного решения на основе комплексного научного исследования. Учитывая евроинтеграционный вектор развития Украины возникает необходимость в модернизации государственной системы гражданской защиты Украины в контексте внедрения европейских стандартов безопасности в государстве.



Актуальность темы исследования. Вопросы безопасности жизни и здоровья человека тесно связаны с процессом устойчивого развития человечества. Успех развития и будущее любого общества или государства в значительной степени зависят от эффективной управленческой деятельности и способности органов государственной власти оперативно и адекватно отвечать на запросы времени.

Современный этап глобализирующегося развития общества характеризуется особым динамизмом по росту количества и масштабов техногенных аварий и природных катастроф, размеров материальных и социальных убытков. Учитывая мировые тенденции повышения уровня таких угроз общечеловеческого значения приобретает проблема обеспечения эффективной защиты населения, территорий, имущества и окружающей среды от чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) различного характера.

В условиях глобализации всех сфер жизнедеятельности человека – материально-производственной, бытовой, социально-политической и культурно-духовной – эту проблему надо рассматривать как одну из приоритетных в деятельности мирового сообщества. Эффективное решение проблем безопасного существования человечества возможно только благодаря постоянному развитию науки и внедрению достижений ученых в практику управления сферой гражданской защиты (далее – ГЗ). Учитывая свою социальную значимость научные исследования в сфере обеспечения безопасности жизни и деятельности человека, сохранения окружающей среды никогда не теряли свою актуальность.

Сегодня необходимость научных разработок в области управления ГЗ повышается учитывая глобальные изменения в мировом хозяйстве, изменение логики социального поведения людей, возникновения новых видов опасностей и угроз, таких как распространение международного терроризма и преступности, значительного ухудшения биосферной среды, природных катаклизмов и других, на которые мировое сообщество

и отдельные государства не нашли еще гарантированных механизмов противодействия.

Украина как государство с развитой промышленностью сохраняет высокий уровень техногенной нагрузки и потенциальной опасности вредных производств для населения и окружающей среды, который, по экспертным оценкам, в 5-6 раз превышает средне-европейский [1].

Анализ возникновения ЧС в Украине, масштабы их последствий и недостаточная научная исследованность всего спектра проблем в сфере ГЗ в отрасли знаний «государственное управление» ставят перед государством и научной средой на современном этапе модернизации системы ГЗ общую стратегически важную задачу разработки и внедрения современных эффективных управленческих механизмов в указанной сфере.

Суть стратегии по реализации этой задачи заключается в обязательной согласованности экономического, экологического и человеческого развития таким образом, чтобы от поколения к поколению не ухудшались качество и безопасность жизни людей, состояние окружающей среды и происходил социальный и экономический прогресс каждого человека.

Следовательно, для обеспечения эффективной защиты населения и территорий от ЧС и учитывая евроинтеграционные стремления Украины наше государство должно построить такую государственно-управленческую модель, которая бы гарантировала собственную безопасность и отвечала высоким европейским стандартам.

Проблема управления в сфере безопасной жизнедеятельности населения привлекает внимание многих ученых. Отдельные вопросы управления ЦЗ и его составляющими рассматривало в своих работах широкий круг отечественных и зарубежных ученых, среди которых: В. Абрамов, В. Акимов, А. Труш, Г. Приходько, С. Андреев, М. Брушлинский, Ю. Воробьев, Ю. Глуховенко, В. Доманский, А. Могильниченко, Б. Порфирьев, Г. Рева, Н. Стеблюк, М. Фалеев, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, В. Гейець, В. Ильяшенко, В. Мунтиян,

А. Новикова, В. Пилушенко, Г. Сытник, В. Шлемко.

Значительный вклад именно в развитие науки государственного управления и обеспечения безопасности оказали труды современных украинских ученых: В. Богдановича, А. Власюка, В. Косевцова, В. Липкана, В. Предборской и др.

Исследуя различные аспекты системы ГЗ отечественные ученые отмечают наличие существенных проблем в различных направлениях ее функционирования и указывают на острую необходимость ее модернизации с учетом передового европейского опыта, социально и техногенно обусловленных потребностей государства [1; 2].

В частности, Р. В. Приходько в своих работах указывает на чрезвычайно сложный организационно-правовой механизм регулирования отношений в сфере ГЗ, неунормированность и противоречивость отдельных положений действующего отечественного законодательства, дублирование функций органов государственного управления, отвечающих за реализацию государственной политики в указанной сфере [1].

Если анализировать публикации последнего периода, то становится понятным, что их авторы рассматривали лишь отдельные аспекты этой проблемы, а комплексно, с учетом исследований в области науки «государственное управление», система ГЗ до сих пор остается неисследованной.

Целью данной статьи является исследование нынешнего состояния реформирования государственной системы гражданской защиты Украины и определение приоритетных направлений дальнейшего её развития в контексте европейской интеграции.

Изложение основного материала исследования. Реформирование системы ГЗ государства (в том числе изменения состава, структуры и основных задач МЧС Украины), которые были проведены в последние годы, в определенной степени привели к разрегулированности законодательной, нормативно-правовой и организационно-методической базы функционирования системы, разбалансированности системы управле-



ния и группировки сил реагирования на ЧС. Материально-техническое оснащение подразделений реагирования на ЧС остается на низком уровне и не отвечает современным требованиям. Технологии защиты территорий и ликвидации последствий техногенных и природных катастроф, единая база прогнозно-моделирующих систем и комплексов по прогнозированию угрозы и возникновения ЧС, масштабов их последствий по подготовке управленческих решений, создаются и внедряются в практику медленно.

Последние изменения в пенсионном законодательстве (увеличение пенсионного возраста на 5 лет) и недостаточный уровень финансового обеспечения привели к созданию в профессиональной среде спасателей дополнительной социальной напряженности и спровоцировали одновременный массовый отток квалифицированных кадров. При сохранении такой тенденции негативное влияние на проведение профориентационной работы и привлечения молодого поколения на службу и в целом на престижность данной профессии просто неизбежен.

Как показал опыт практической реализации принятых организационно-управленческих решений в сфере государственного управления системой ГЗ, большинство из них носили политически мотивированный и декларативный характер, были поспешными, не отвечали требованиям времени и не имели достаточного финансового обеспечения. Именно из-за этих и ряда других причин их реализация не обеспечила ожидаемого результата в запланированные сроки.

Прежде всего это касается создания в Украине в соответствии с Законом Украины от 13 марта 2012 № 4499-VI Системы экстренной помощи населению по единому телефонному номеру 112 (Система 112) [3]. В целях надлежащего создания постановлением Кабинета Министров Украины от 17 октября 2012 № 1031 был утвержден Порядок функционирования этой системы [4].

Главной целью ее создания является обеспечение соблюдения конституционных прав граждан на лич-

ную безопасность, охрану здоровья и имущества, предоставление государственной услуги европейского уровня, обеспечения единого номера вызова «112» для всех экстренных ситуаций, бесплатного подключения с каждой точки государства с любого доступного телефона (коммуникатора), высокой скорости соединения с оператором Системы 112, оперативного получения квалифицированной помощи, возможность общения на иностранных языках. Создание современной квалифицированной услуги населению предусматривает развитие на новом качественном уровне функционирования единой государственной системы ГЗ на всей территории страны, существенно приблизит Украину к европейским стандартам безопасности.

Однако из-за достаточно сложного организационно-управленческого и технического механизма реализации этой задачи, недостатка государственных средств обеспечить полноценное создание и функционирование Системы 112 до сих пор не удалось.

Одной из насущных проблем в области защиты населения и территорий от ЧС является противопожарная защита населенных пунктов и объектов в сельской местности, где ежегодно возникает в среднем 41% от общего количества пожаров. На основе проведенного анализа определено, что для поддержания минимального уровня пожарной безопасности в сельской местности в первоочередном порядке необходимо создать 485 подразделений местной пожарной охраны. Следует отметить, что Программой развития гражданской защиты на 2009-2013 годы предусмотрено создание 2367 подразделений местной пожарной охраны, однако на сегодняшний день функционируют лишь 1200 таких формирований. Создание подразделений местной пожарной охраны – это задача в первую очередь местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Важным моментом для обеспечения эффективного реагирования на все виды чрезвычайных ситуаций является определение на законодательном уровне процедуры взаимодей-

ствия сил и средств Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям, Министерства обороны Украины и Министерства внутренних дел Украины.

По официальной информации Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям полноценная реализация всех положений введенного в действие с 1 июля 2013 года Кодекса гражданской защиты Украины и законодательное урегулирование взаимодействия субъектов реализации государственной политики в сфере ГЗ требует принятия ещё более 40 различных нормативно-правовых актов.

Учитывая ряд современных проблем в функционировании государственной системы ГЗ, в Украине начат процесс ее модернизации и совершенствования. С целью изучения и привлечения передового опыта других стран в области реагирования на ЧС техногенного и природного характера наша страна активно сотрудничает с развитыми европейскими странами.

В рамках провозглашенного ею внешнеполитического курса на интеграцию с Европейским Союзом (далее – ЕС) путем проведения необходимых реформ она постепенно и настойчиво приближается к европейским стандартам в сфере ГЗ. Положения, касающиеся безопасности жизнедеятельности человека, закрепленные в статье 9 основы внутренней политики в экологической сфере и сфере техногенной безопасности и статьи 11 основных принципах внешней политики Закона Украины от 1 июля 2010 № 2411 - VI «О принципах внутренней и внешней политики» [5].

В рамках реализации евроинтеграционного плана реформ на государственном уровне только в 2012 году и в начале 2013 года был принят ряд важнейших нормативно-правовых актов, которые должны обеспечить поступательное движение к развитию и совершенствованию системы (постановление КМУ от 18 апреля 2012 года N 606 «Об утверждении рекомендательных перечней структурных подразделений областной, Киевской и Севастопольской го-



родской, районной, районной в гг. Киве и Севастополе государственных администраций» [6]; Указ Президента Украины от 24 декабря 2012 года № 726 «О реорганизации Министерства чрезвычайных ситуаций и Государственной инспекции техногенной безопасности Украины в Государственную службу Украины по чрезвычайным ситуациям, как центральный орган исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра обороны Украины» [7]; Указ Президента Украины от 2 октября 2012 года № 5403 - VI «Об утверждении Кодекса гражданской защиты Украины» [8]; Указ Президента Украины от 15 мая 2013 года № 265 «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 29 марта 2013 года «Вопросы противодействия угрозам и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций» [9].

Ориентация нашего государства на европейские стандарты в сфере ГЗ это, прежде всего, гарантия дальнейшего всестороннего развития и национальной безопасности, возможность совместно решать не только внутренние вопросы, касающиеся предупреждения и ликвидации масштабных ЧС на своей территории, но и активно участвовать в решении глобальных проблем человечества, затрагивающих интересы всех стран и народов мира, характеризующихся динамизмом и требующих для своего решения коллективных усилий мировой общественности.

Следует отметить, что защита жизни и безопасность человека являются ключевым приоритетом в государственной политике стран ЕС, основанная на принципе коллективных усилий стран-членов в решении указанных вопросов. Достичь высоких показателей в сфере управления ЦЗ этим странам удалось благодаря построению и эффективному взаимодействию функционирующих национальных систем ЦЗ [2].

Основным документом двустороннего сотрудничества Украины с ЕС является Административная договоренность между Министерством Украины по вопросам ЧС и по делам

защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы и Генеральным директоратом по вопросам охраны окружающей среды Европейской Комиссии о сотрудничестве между оперативно-дежурной службой МЧС и Центром мониторинга и информации Механизма ЦЗ Сообщества (8 декабря 2008 в г. Брюсселе).

Подписание Договоренности позволило начать сотрудничество с Механизмом ГЗ Сообщества и позволило начать сотрудничество Еврокомиссии и ДСНС Украины в области ГЗ населения в период до подписания Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. Согласно этой Договоренности, стороны взяли на себя обязательства по содействию взаимной помощи в случаях ЧС, проведение совместной работы по оценке влияния последствий стихийного бедствия на окружающую среду, привлечение экспертов к участию в профильных технических семинарах, сотрудничества в области более эффективного использования существующих сил и средств ГЗ, круглосуточного обмена информацией о ЧС.

Двустороннее сотрудничество с ЕС для Украины имеет чрезвычайно важное значение, ведь оно предполагает поддержание стабильности и безопасности в регионе, защиту окружающей среды и населения, природных ресурсов и инфраструктуры, усиление возможностей стран противодействовать природным и техногенным катастрофам. Очевидно, что мы должны развивать наши отношения и в дальнейшем, тем более что это не только желание Украины, но и стремление европейской стороны.

В соответствии со статьей 93 Закона Украины от 24 июня 2004 № 1859-IV «О правовых основах гражданской защиты» [10] представительство Украины в международных организациях по вопросам ГЗ, проведения аварийно-спасательных работ, а также работ по предотвращению и ликвидации ЧС в случаях, предусмотренных законом, осуществляются специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти по вопросам ЦЗ (Государственная служба Украины по ЧС).

На сегодня Украиной подписаны

международные договоры, регулирующие взаимоотношения в этой сфере с 17 странами мира. Условия оказания помощи иностранным государствам по вопросам ГЗ и получения Украиной помощи для ликвидации ЧС определены соответственно в статьях 91 и 92 [10].

Именно благодаря финансовой и организационной поддержке со стороны ЕС постепенно решается вопрос о минимизации последствий Чернобыльской катастрофы – крупнейшей техногенной катастрофы в истории человечества. Для обеспечения работ по снятию с эксплуатации энергоблоков Чернобыльской АЭС и преобразования объекта «Укрытие» в экологически безопасную систему на площадке ЧАЭС сегодня реализуются следующие основные международные проекты: «Строительство нового безопасного конфаймента объекта» Укрытие «Чернобыльской АЭС», «Строительство хранилища отработанного ядерного топлива», «Строительство завода по переработке жидких радиоактивных отходов», «Строительство промышленного комплекса по обращению с твердыми радиоактивными отходами Чернобыльской АЭС» и другие. Очевидно, что Европа полностью понимает важность своевременного завершения строительства этого проекта, ведь это – гарантия безопасности не только для украинского, но и всего Европейского Сообщества.

Важно также плодотворное сотрудничество между ГСЧС Украины, Шведским гражданским агентством по ЧС и Управлением спасательной службы Эстонии в рамках международного проекта «Партнерское сотрудничество», которое рассматривается как одно из приоритетных направлений на пути Украины к европейской и евроатлантической интеграции. В частности, это техническое сотрудничество по направлениям спасания на воде и в случае ДТП, при выбросе химических веществ и загрязнении окружающей среды, развитие системы 112, готовность к паводковых ситуаций и т. п.

Выводы. Для построения качественно новой, эффективной и ориентированной на европейские стандар-



ты системы ГЗ Украины необходимо продолжить конструктивное сотрудничество с институтами ЕС и органами управления государств – членов ЕС, отвечающих за реализацию государственной политики в соответствующей сфере, для расширения возможностей сотрудничества в сфере ГЗ и присоединения нашего государства к механизму реагирования на ЧС в ЕС продолжить плодотворно работать над подписанием новых соглашений и адаптацией отечественного законодательства к общеевропейским стандартам, для внедрения европейских норм безопасности в украинскую систему осуществляют имплементацию новых подходов в сфере управления ГЗ, таких как развитие инициированного недавно Председателем Госслужбы по ЧС направления работы налаживания четкого взаимодействия и привлечения волонтеров и активистов общественных движений для повышения эффективности предупреждения и реагирования на ЧС [11] (помощь волонтеров в случае ЧП налажена во многих европейских странах и как никогда актуальна для нашего государства и общества) и образования в регионах консультативных пунктов по ГЗ, определить и сформировать в законодательной форме правильный вектор цели для построения управленческой системы, основной целью управления которой должно стать обеспечение надежной защиты населения, территорий и окружающей среды от негативных последствий ЧС.

При разработке законодательной и нормативно-правовой базы в такой важной области, как сфера ГЗ, следует обратить особое внимание на терминологический аппарат, который является важным базовым инструментом в системе государственного управления. В целом необходимо искать новый целостный подход к решению вопросов безопасности, который бы четко увязывал управленческий, организационно-технологический и экономический подходы.

И самое главное, накануне подписания Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС наше государство обязательно должно продолжить углубление взаимоотношений с ЕС и

приложить все усилия в части соблюдения требований двусторонних обязательств в сфере ГЗ для успешного подписания указанного Соглашения в ноябре 2013 года на саммите «Восточного партнерства» в Вильнюсе.

Список использованной литературы:

1. 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).

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. Закон України від 13 березня 2012 року № 4499-VI «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4499-17>.

4. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року № 1031 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1031-2012-п>.

5. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411 – VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 40, ст. 527) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.

6. 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. № 606 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/npd/list>.

7. Указ Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 р. № 726 [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>.

8. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 березня 2013 року «Питання протидії загрозам і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/15729.html>.

10. Закон України від 24 червня 2004 року № 1859-IV «Про правові засади цивільного захисту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1859-15>.

11. Наказ ДСНС України від 30.04.13р. № 210 «Про створення Центру взаємодії ДСНС з волонтерами і волонтерськими організаціями» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/files/2013/5/13/210.pdf>.