

УДК 351

Н. В. ГРИГОРЕНКО

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

*Розглянуто нагальні проблеми у сфері цивільної безпеки в Україні, розроблено та запропоновано організаційно-правовий механізми підвищення рівня цивільної безпеки на регіональному рівні, який базується на партнерстві всіх суб'єктів регіонального розвитку.*

**Ключові слова:** глобальні проблеми, безпека, цивільна безпека, соціальне партнерство, громадськість, правове забезпечення, організаційне забезпечення.

*We consider the current problems in the field of civil security in Ukraine, developed and proposed organizational and legal mechanisms for improving civil security at the regional level, based on partnerships of all actors of regional development.*

**Key words:** global issues, security, civil security, social partnership, public, legal support, organizational support.

Безпека – складне соціальне явище, багатопланове і багатогранне у своїх структурних складових і проявах, що відбиває суперечливі інтереси у відносинах різних соціальних, економічних і політичних суб'єктів. При цьому потреба в безпеці належить до базисних мотиваційних механізмів людської життєдіяльності. Ще Ш. Монтеск'є у своїй фундаментальній праці “Про дух законів”, виданій у 1748 р., зауважив, що безпека – перша форма свободи людини [6]. У наші дні, як пише відомий британський дослідник Е. Гідденс: “Як для дилетанта, так і для експерта постійним і неминучим у досвіді стає мислення в рамках ризику” [15, с. 32]. Це пов'язано з цілою низкою тенденцій, характерних для останніх тридцяти – сорока років: збільшення кількості техногенних і природних катастроф, загрозою міжнародного тероризму та екстремізму, погіршенням екологічної ситуації тощо. У цьому зв'язку особливу актуальність мають питання аналізу системи забезпечення цивільної безпеки, зокрема на регіональному рівні.

Варто відзначити, що проблеми національної безпеки не залишаються поза увагою українських учених. Так, зокрема в Україні цим проблемам були присвячені роботи В. Білоуса, І. Бінька, О. Гончаренка, В. Горбуліна, О. Данільяна, О. Копана, В. Ліпкана, Н. Нижник, Г. Перепелиці, Г. Почепцова, Ю. Римаренка, Г. Ситника, О. Труша та ін. Між тим, існуючим теоріям національної безпеки не дістає адекватних підходів до реагування на сучасні загрози і небезпеки, викликані глобальними проблемами. Особливої актуальності даній проблеми додає той факт, що на регіональному рівні заходи з підвищення рівня безпеки розробляються

і здійснюються, в основному, спираючись на емпірично накопичений досвід, при цьому незадіяною залишається низка важливих ресурсів, зокрема самої громадськості.

Метою статті є визначення основних проблем і розробка практичних напрямів удосконалення рівня цивільної безпеки в Україні, зокрема на регіональному рівні.

Науково-технічний і соціально-економічний прогрес останніх століть радикально змінив світ, істотно поліпшивши умови праці, якість життя, освіти, культури. Разом з тим він проявив і свою негативну сторону, пов'язану з виснаженням природних ресурсів, посиленням кризових явищ у соціальній, економічній, політичній сферах, міжнародних відносинах, а також появою нових техногенних та природних загроз. Істотно посилилася взаємозалежність природної та техногенної сфер [14].

На тлі зазначених процесів в останні роки проявляється ще один феномен світового рівня – глобалізація, що має як позитивну, так і негативну сторони. У негативному плані глобалізація проявилася у вигляді так званих глобальних проблем, появу яких передбачав ще В. Вернадський, який попереджав, зокрема, про “геологічні сили” суспільства, яка може мати руйнівний характер [3].

Як довів аналіз останніх наукових досліджень [3; 6; 7], основними глобальними проблемами сучасності є, зокрема, такі:

- по-перше, соціальні проблеми, бідності, зайнятості, міжетнічного протистояння, релігійної нетерпимості, демографічні проблема, викликані перенаселенням, міграцією, старінням населення більшості розвинених країн;

- по-друге, це екологічні проблеми з її численними складовими, в тому числі зі зміною глобального клімату і виснаженням природних ресурсів;

- по-третє, це економічні проблеми, які зокрема виявляються у світовій фінансовій кризі, що продовжується;

- по-четверте, суто безпекові, зокрема, проблеми війни і світового тероризму, організованої злочинності, інформаційної безпеки тощо;

- по-п'яте, проблеми природних катастроф та техногенної безпеки. Кінець ХХ – початок ХХІ ст., характеризується значним зростанням кількості надзвичайних ситуацій та зростаючими масштабами їх негативних наслідків. Природно, що природні та техногенні катаклізми на зразок Чорнобильської катастрофи (1986 р.), аварії на російській Саяно-Шушенській ГЕС (2009 р.) або японській АЕС Фукусіма-1 (2011 р.) супроводжуються великими людськими жертвами та величезними матеріальними втратами. Проте останнім часом в Україні внаслідок економічної кризи та старіння основних фондів, ризик виникнення значних техногенних катастроф набув особливої актуальності [7]. Негативні соціальні наслідки надзвичайних ситуацій (травми, зубожіння, втрата родичів, житла, майна тощо) можуть мати серйозну загрозу безпеки як для суспільства в цілому, так і для окремих соціальних інститутів. Таким чином актуалізується питання формування і реалізації ефективної державної політики у

сфері профілактики надзвичайних ситуацій, мінімізації їх негативних наслідків, забезпечення ефективної соціально-економічного захисту постраждалого населення.

Важливим напрямком, який сприятиме науковому обґрунтуванню засад державної політики у цій сфері, є використання міждисциплінарних підходів, що виконують важливу роль своєрідної системної інтеграції цілих галузей науки і допомагають поглянути на проблему в цілому. Така інтеграція є можливою в межах науки державне управління, яка дозволяє поєднати теретичні та практичні напрацювання соціології, економіки, політології, права, військових наук тощо задля вирішення нагальних проблем у сфері цивільної безпеки та попередження потенційних ризиків.

Варто відзначити, що проблема ризику як у західній, так і у вітчизняній науці, не є новою. Широку популярність серед учених отримали міркування про ризик на соціально-філософському рівні абстракції, зокрема, концепція “суспільства ризику”, що розроблялася У. Беком і Е. Гідденсом. Так, на думку У. Бека, сьгоднішнє суспільство можна назвати “суспільством ризику”, адже ризик становить сутність сучасного суспільства [1]. Е. Гідденс констатує інституціоналізацію ризику як факт сучасної соціальної дійсності, а також посилення ризику в результаті ненавмисної побічної дії цілої низки факторів, в тому числі людських дій [5]. Дані науковці констатують, що існуючі ризики носять здебільшого соціальний характер. Для У. Бека ризик є одночасно біофізичною реальністю і соціальним конструктором. “Ризики виробляються промисловістю, втілюються в економіці, легітимуються наукою і зводяться до мінімуму політикою” [2].

Вимоги зниження сукупного соціального ризику, необхідність адекватного реагування на глобальні безпекові проблеми породжують велику кількість завдань фундаментального і прикладного характеру для органів державного управління.

У першу чергу, це завдання створення ефективної системи планування та оперативного управління комплексами заходів з попередження надзвичайних ситуацій. По-друге, створення ефективної системи ліквідації надзвичайних ситуацій. По-третє, створення ефективної системи зменшення негативних соціальних наслідків надзвичайних ситуацій.

Щодо перших двох складових, то для підвищення рівня цивільної безпеки в Україні доцільним представляється вдосконалення організаційно-правового механізму, який включає в себе дві складові: правову та організаційну.

1. **Правова складова.** Варто відзначити, що в даний час в Україні в основному завершено формування нормативно-правової бази, що регламентує різні напрямки діяльності з попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Разом з тим Закон України “Про основи національної безпеки України”, прийнятий у 2003 р., хоча і був декілька разів відкорегований законодавцями, не відповідає сучасним вимогам і потребує перегляду з урахуванням зміни соціальних реалій (у тому числі з урахуванням тенденцій глобалізації, розвитку інформаційного суспільства та інформаційно-комунікативних технологій) [13].

Так, зокрема, звертає на себе увагу таке: 1) декларативність багатьох положень про необхідність забезпечення національної безпеки без чіткого механізму реалізації цих положень; 2) відсутність у Законі уваги до регіональних проблем цивільної безпеки; 3) відсутність опису системи профілактики природних і техногенних катастроф; 4) ігнорування законодавцями необхідності залучення до вирішення проблем цивільної безпеки самої громадськості; 5) відсутність правових основ контролю та інформаційно-аналітичного забезпечення (моніторинг, реалізація, супровід, налагодження зворотного зв'язку, ідентифікація бажаного і реального результату) нормотворчої діяльності у сфері цивільної безпеки, яка здійснюється на регіональному рівні, зокрема органами місцевого самоврядування.

Крім зазначеного, щодо правової складової, звертає на себе увагу таке:

– відсутність оновленої відповідно до викликів часу Концепції національної безпеки;

– невизначеність пріоритетності в прийнятті законодавчих актів, величезна кількість змін і доповнень, відсутність цілісної Державної програми розвитку законодавства у сфері цивільної безпеки;

– нестабільність і внутрішня суперечливість законодавчих актів і окремих норм щодо врегулювання тих чи інших питань, що належать до сфери цивільної безпеки;

– недооцінка питань, пов'язаних з практичною реалізацією прав і свобод людини і громадянина, що неприпустимо в сучасному демократичному суспільстві;

– відсутність чіткого розподілу повноважень між уповноваженими державними органами щодо забезпечення цивільної безпеки на регіональному рівні, зокрема, між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Так, зокрема, в більшості регіонах саме на місцеві державні адміністрації покладено завдання координації територіальних підрозділів Державній службі з надзвичайних ситуацій України [10; 11; 12]. При цьому зберігається вертикальне підпорядкування регіональних підрозділів керівництву служби, а регіональні програми у сфері цивільного захисту затверджуються відповідними обласними радами.

Також нормативного врегулювання потребує питання забезпечення міжнародного партнерства з зарубіжними країнами з питань, а також створення належного нормативного підґрунтя для формування системи регіональної цивільної безпеки. Природні та техногенні катастрофи, які періодично відбуваються в державах, що межують з Україною (Росії, Угорщини, Румунії тощо), роблять актуальним питання розробки міжнародних актів, пов'язаних з оперативним інформуванням про надзвичайні ситуації, спільної діяльності з моніторингу та зменшення наслідків забруднення навколишнього середовища. Для цього представляється доцільною розробка модельних нормативних актів, які могли б бути покладені в основу відповідних міждержавних угод, в яких необхідно враховувати, зокрема, інтереси прикордонних українських регіонів.

Також зазначимо, що закони та нормативно-правові акти, прийняті на державному рівні, не можуть ефективно діяти без створення відповідної нормативної бази на рівні регіонів, які відіграють значну роль щодо здійснення практичних заходів по боротьбі з катастрофами, стихійними лихами, епідеміями, ліквідації їх наслідків.

2. Організаційна складова. Потребує реорганізації діяльність і на місцевому рівні. По-перше, необхідна поетапна реорганізація всієї системи, яка включає центральний офіс Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), відповідні регіональні і служби. Кінцевою метою реорганізації має стати консолідація системи таким чином, щоб весь процес попередження надзвичайних ситуацій на регіональному рівні контролювався і вироблявся єдиним органом. Сьогодні ж, як зазначалося вище, за це відповідають як обласні державні адміністрації і обласні ради, так і відповідні підрозділи Державної служби.

По-друге, оскільки державна складова системи не може бути всеохопною, необхідно, щоб у кожного члена соціуму сформувалася особиста зацікавленість у проведенні превентивних заходів і усвідомлення своєї відповідальності за власну захищеність від негативних впливів природного та іншого характеру. Отже, необхідним є розвиток добровільних соціальних інститутів, основною роллю яких буде виявлення небезпечних природних і техногенних явищ на ранніх стадіях їх виникнення, а також пом'якшення їх негативних наслідків силами населення районів, схильних до ризиків виникнення катастроф, а також порятунку людей. Стає очевидним, що тільки спільними зусиллями державних і громадських інститутів можна побудувати ефективну систему регулювання процесу природних катастроф.

По-третє, нагальним є питання підготовки фахівців у сфері цивільної безпеки на регіональному і місцевому рівнях. Варто відзначити, що під патронатом ДСНС України сьогодні вибудована ціла система відтворення культури професійної діяльності, підготовки та професійної перепідготовки фахівців у сфері цивільної безпеки, до якої входять 24 навчально-методичні центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності в АР Крим та областях України. Між тим, в основному, вона зорієнтована на підготовку фахівців для органів виконавчої влади. У той же час у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій беруть участь органи місцевого самоврядування, більшість посадових осіб яких не включено до системи безперервної освіти в питаннях забезпечення цивільної безпеки.

Виникаючі протиріччя між рівнями професіоналізму знижують ефективність здійснення заходів щодо забезпечення регіональної цивільної безпеки. Відповідно виникає потреба у створенні ефективних механізмів професійної підготовки посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема, що працюють на низовому (районному, селищному та сільському рівнях). Також необхідно відпрацювати механізми взаємодії під час природних і техногенних катастроф з громадськістю, зокрема, представниками органів самоорганізації населення.

По-четверте, важливим представляється і забезпечення вдосконалення системи експертних оцінок, прийнятих на регіональному та місцевому рівнях нормативних правових актів, на предмет їх відповідності інтересам регіональної цивільної безпеки і можливостям адекватного реагування на загрози. Для виконання даного завдання доцільно залучати не тільки наукові організації, які підпорядковані ДСНС України, а й фахівців інших місцевих вищих навчальних закладів, а також незалежні дослідницькі громадські структури.

Щодо третього напрямку, зменшення негативних соціальних наслідків надзвичайних ситуацій вкрай важливим представляється розвиток загальнодержавної системи страхування населення від техногенних ризиків та надзвичайних ситуацій, природних (землетруси, урагани, посухи) та біологічні (епідемії, пандемії тощо) катастроф.

Цим питанням повинен займатися спеціально утворений державний орган (можливо, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, у разі розширення його повноважень). Основною метою даного органу має бути забезпечення ефективного соціального захисту постраждалого в надзвичайних ситуаціях населення. У межах досягнення даної мети, діяльність відповідної установи має бути спрямована на вирішення наступного комплексу завдань:

- організація моніторингу та прогнозування соціально-економічних, демографічних та психологічних наслідків у реальних і передбачуваних надзвичайних ситуаціях;
- розробка нормативно-правових документів, що стосуються забезпечення соціального захисту постраждалих людей;
- організація включення вже діючих різноманітних організацій щодо соціального захисту, реабілітації, психологічної допомоги людям в єдиний процес надання допомоги населенню на випадок надзвичайних ситуацій;
- розробка соціальних нормативів забезпечення постраждалих людей різними видами допомоги залежно від типів, масштабів, наслідків надзвичайних ситуацій, а також від регіональної специфіки, зіставляючи все це з такими категоріями, як рівень, якість життя, прожитковий мінімум;
- розробка механізмів ефективної організації гуманітарної допомоги і гуманітарних акцій постраждалим у надзвичайних ситуаціях людям;
- організація та сприяння проведенню необхідних наукових досліджень в сфері запобігання та ліквідації соціальних, економічних, демографічних та психологічних наслідків надзвичайних ситуацій;
- здійснення і вдосконалення системи страхування в сфері природних і техногенних ризиків;
- консультування громадян і юридичних осіб з питань надання соціальної та інших видів допомоги, страхових послуг;
- взаємодія з необхідними організаціями, в тому числі громадськими, що мають відношення до вирішення проблем у даній сфері.

Така діяльність може допомогти забезпечити ефективний соціальний захист постраждалих людей, зменшити девіацію, аномію, делегітимацію влади і сприяти розв'язанню соціальних конфліктів на територіях, які зазнали впливу надзвичайних ситуацій.

За років незалежності в Україні вжито неабияких заходів щодо створення належного організаційно-правового забезпечення системи цивільного захисту. Між тим, у сучасних умовах не вирішеними залишаються багато проблем, серед яких, зокрема, відсутність ефективної системи планування та оперативного управління комплексами заходів з попередження надзвичайних ситуацій на регіональному рівні, відсутність ефективної організаційної системи ліквідації надзвичайних ситуацій, а також системи зменшення негативних соціальних наслідків надзвичайних ситуацій. Таким чином, першочерговими заходами державної політики у сфері цивільної безпеки повинні стати:

- розробка та реалізація правових норм, пов'язаних з підвищенням ефективності функціонування організацій, що відповідають за цивільну безпеку на регіональному та місцевому рівні;
- розвиток системи прогнозування та профілактики можливих катастроф і загроз цивільної безпеки;
- створення нових організаційних форм, спрямованих на залучення громадськості, у тому числі наукової, до вирішення проблем забезпечення цивільної безпеки на регіональному та місцевому рівні.

#### Література:

1. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / У. Бек. – М. : Прогресс-Традиция, 2000.
2. Бек У. От индустриального общества к обществу риска / У. Бек // THESIS, 1994. – № 5. – С. 161–168.
3. Буряк В. В. Динамика культуры в эпоху глобализации: ноосферный контекст : монография / В. В. Буряк. – Симферополь : ДИАЙПИ, 2011. – 462 с.
4. Вернадский В. И. Научная мысль как планетное явление / В. И. Вернадский ; отв. ред. А. Л. Яншин. – М. : Наука, 1991. – 270 с.
5. Гидденс Э. Судьба, риск и безопасность / Э. Гидденс // Теория и история экономических и социальных институтов и систем. – М., 1994. – Вып. 5. – 288 с.
6. Голобуцкий А. Судный век: Информатизация, глобализация, терроризм и ближайшее будущее человечества / А. Голобуцкий, О. Шевчук. – К., 2004. – 96 с.
7. Єрмошенко М. М. Сучасні проблеми розвитку національної економіки і шляхи їх розв'язання : наук. монографія / М. М. Єрмошенко. – К. : Нац. акад. упр., 2008. – 451 с.
8. Людина і соціум у глобалізованому світі : монографія / [О. К. Чаплигін, Н. С. Корабльова, А. С. Дорошкевич, О. О. Маркозова] ; за ред. проф. О. К. Чаплигіна. – Х. : ХНАДУ, 2012. – 340 с.
9. Монтескьє Ш. Л. О духе законов / Ш. Л. Монтескьє. – М. : Мысль, – 1999. – 673 с.

10. Положення про Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Харківській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kharkiv.mns.gov.ua>.

11. Положення про Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Черкаській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ck.mns.gov.ua>.

12. Положення про Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Івано-Франківській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.if.mns.gov.ua>.

13. Про основи національної безпеки : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV// ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

14. Яновский Р. Г. Глобальные изменения и социальная безопасность / Р. Г. Яновский. – М. : Academia, 1999. – 357 с.

15. Giddens A. Modernity and Self Identity / A. Giddens // Self and Society in the Late Modern Age. – Cambridge, 1991. – 256 p.

*Надійшла до редколегії 03.02.2014 р.*