

*Кулешов М.М., канд. техн. наук, проф., НУЦЗУ,
Болотських М.В., канд. іст. наук, голова, ДСНС України*

ПИТАННЯ ЩОДО СТРУКТУРНОГО РОЗПОДІЛУ ФУНКЦІЙ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ПІДСИСТЕМАМИ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

(представлено д-ром техн. наук Соловйом В.В.)

В статті на основі аналізу організаційних структур органів управління територіальних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту та змісту їх завдань і повноважень у сфері цивільного захисту запропонований новий підхід, щодо формулювання і класифікації функцій цих органів, який дозволяє усунути елементи дублювання та існуючу їх змістовну розмитість, що сприятиме підвищенню ефективності роботи органів і підрозділів цивільного захисту

Ключові слова: цивільний захист, надзвичайна ситуація, структура, органи управління, повноваження, функції, підсистеми

Постановка проблеми. Процес реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНСУ) та її територіальних органів управління, пов'язаний з удосконаленням організаційних структур, оптимізацією чисельності управлінських кадрів, переглядом і перерозподілом функцій та повноважень між структурними підрозділами служб цивільного захисту. Безумовно, що це все відбувається на тлі загальнодержавних процесів, які спрямовані на удосконалення діяльності державних органів виконавчої влади в тому числі і з питань цивільного захисту, одним із основних завдань яких є забезпечення цивільного захисту (ЦЗ) на відповідній території. Саме для реалізації цих та інших завдань [1] створена Єдина Державна система цивільного захисту України (ЄДСЦЗ), організаційна структура якої складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок. З метою ефективного управління ЄДСЦЗ визначені постійні, координуючі і повсякденні органи управління. На регіональному рівні, де утворені територіальні підсистеми, функції постійного

Питання щодо структурного розподілу функцій та повноважень між органами управління територіальними підсистемами єдиної державної системи цивільного захисту

органу управління виконують Рада міністрів АР Крим, обласні державні адміністрації та державні адміністрації міст Києва і Севастополя через спеціально утворені у своєму складі департаменти (управління) цивільного захисту. До постійного органу управління на регіональному рівні відносяться також ГУ(У)ДСНС України, які одночасно є складовою частиною відповідних територіальних підсистем ЄДСЦЗ, а керівники цих органів є відповідно заступниками начальників територіальних підсистем. Цей орган постійно взаємодіє під час виконання завдань з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій (НС) як з місцевими органами виконавчої влади, так і з органами місцевого самоврядування, а також з іншими суб'єктами сфери цивільного захисту. Отже, ми маємо два паралельні органи управління, діяльність яких спрямована на захист населення і територій відповідного регіону від НС.

Необхідно зазначити, що між територіальними органами ДСНС України та департаментами (управліннями) цивільного захисту державних адміністрацій (ДА) існує тісний функціональний взаємозв'язок, і час від часу виникає питання про доцільність збереження в існуючому вигляді організаційних структур управління сферою ЦЗ регіонального рівня, зокрема департаментів (управлінь) цивільного захисту держадміністрацій, що вже призвело в деяких областях до зміни функціональних назв, визначення інших повноважень та функцій цих органів управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що після утворення у 2004 році МНС України своїх територіальних органів управління ГУ(У)МНС - зараз це ГУ(У)ДСНС), які не входять до складу державних адміністрацій, з покладанням на них завдань з реалізації державної політики у сфері ЦЗ, виникло багато питань щодо повноважень і функцій цих органів управління та їх місця в системі забезпечення захисту населення і територій від НС. Відповідними законодавчими актами і постановами уряду [2,3,5] ці питання в основному були врегульовані, а в подальшому більш чітко викладені у Кодексі цивільного захисту України [1]. Разом з тим, цілеспрямованих наукових досліджень, щодо оптимізації організаційних структур органів управління територіальними підсистемами та раціонального розподілу між ними функцій і повноважень не проводилось.

Постановка завдання та його вирішення. Завданням є проведення порівняльного аналізу складу організаційних структур і функцій постійних органів управління територіальних підсистем ЄДСЦЗ та розробка нового підходу до визначення і класифікації їх функцій. Проведений аналіз функцій та повноважень органів управління територіальних підсистем ДА, а також завдань, які вирішують органи виконавчої влади на місцях, [1-4] дозволяє констатувати наступне:

1. Департаменти (управління) цивільного захисту, як органи управління, вписуються в існуючу структуру органів виконавчої влади, у якості складової частини єдиного механізму реалізації завдань у сфері цивільного захисту.

Необхідність існування цієї структури, у першу чергу, базується на потребі голів державних адміністрації, які за своєю посадою відповідно до п.5 ст. 10 Кодексу цивільного захисту України є керівниками територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту, мати свій робочий орган для реалізації повноважень у сфері цивільного захисту. Разом з тим є доцільним упорядкувати функціональні назви цих органів управління без зміни їх статусу.

2. Порівняльний аналіз функцій департаментів (управлінь) цивільного захисту ДА з функціями головних управлінь (управлінь) ДСНС в частині яка стосується ЦЗ надає підстави підтвердити необхідність корегування та приведення їх у відповідність до повноважень, викладених у ст.19 Кодексу цивільного захисту України.

3. Під час аналізу встановлено, що біля 45% функцій департаментів (управлінь) ЦЗ ДА є спорідненими з функціями ГУ(У) ДСНС України або виконуються сумісно. Разом з тим, явне дублювання функцій двох структур не просліджується, але ознаки такого дублювання існують. У зв'язку з цим, ряд функцій потребують конкретизації та уточнення дій виконавців. Особливо це стосується функцій, редакція яких починається зі слів «координує», «контролює», «організовує», «забезпечує», «приймає участь» тощо. Незрозуміло, хто це робить та безпосередньо відповідає за кінцевий результат.

Залишилися питання, які пов'язані з принципами побудови оптимальних структур управління, а саме:

- за одну функціональну область повинен відповідати один підрозділ (орган управління), за одне завдання - одна посада;

- відповідність повноважень і відповідальності.

Все це підкреслює важливість системного підходу до формування, або удосконалення організаційних структур управління та визначення повноважень і функцій органів управління. Виходячи з вищезазначеного, пропонується новий підхід до визначення на основі наявних завдань (рис.1) функцій постійних органів управління у сфері ЦЗ у тісному взаємозв'язку з координуючими органами, який передбачає на регіональному рівні більш чітке їх формулювання у наступній редакції:

Для РМ Автономної Республіки Крим, державних адміністрацій:

- здійснення керівництва територіальними підсистемами та забезпечення виконання покладених на них завдань;

- забезпечення цивільного захисту на відповідній території;

- організація аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, робіт з ліквідації наслідків НС на відповідній території, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій;

- організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків НС;

- організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення, створення служб медицини катастроф, необхідних для надання екстреної медичної допомоги постраждалому населенню;

- розроблення та здійснення на відповідній території заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, в особливий період;

- віднесення відповідно до основних показників суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, до категорії ЦЗ та затвердження їх переліку у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України;

- створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків НС;

- завчасне накопичення і підтримання у постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає у прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах радіаційної небезпеки, та формувань ЦЗ, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки;
- організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від НС, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій;
- забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок НС;

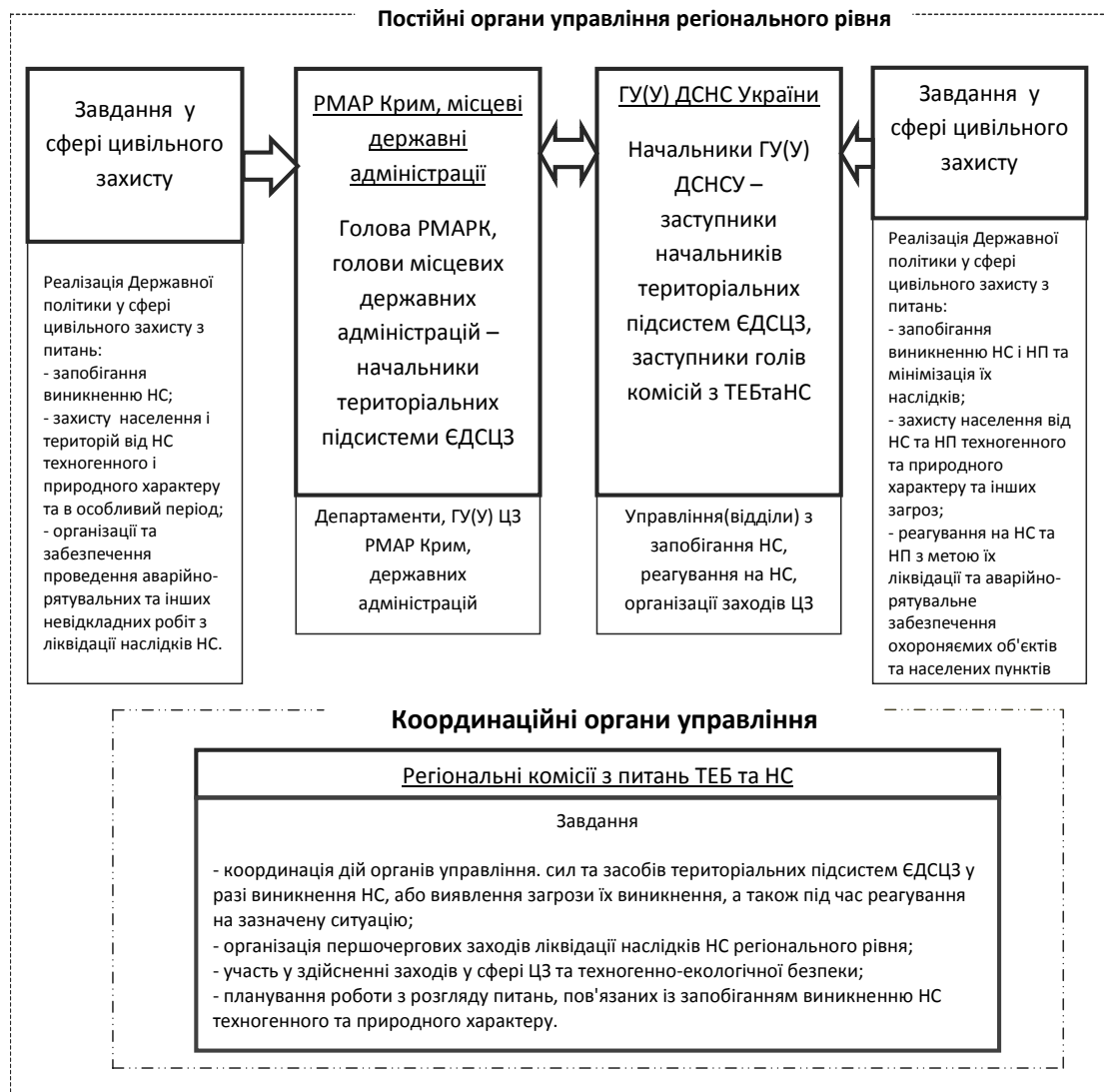


Рис. 1 – Структура завдань органів управління територіальними підсистемами

Питання щодо структурного розподілу функцій та повноважень між органами управління територіальними підсистемами єдиної державної системи цивільного захисту

- забезпечення навчання з питань ЦЗ, техногенної та пожежної безпеки посадових осіб місцевих ДА, суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, керівників та їх заступників, здійснення підготовки населення до дій у НС;

- організація виконання вимог законодавства щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту.

Для головних управлінь (управлінь) ДСНС України:

- здійснення безпосереднього керівництва діяльності територіальних підсистем та підготовки їх органів управління;

- здійснення контролю за реалізацією суб'єктами сфери ЦЗ заходів цивільного захисту населення і відповідних територій;

- здійснення методичного керівництва, щодо створення і функціонування територіальних, місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення та інших про загрозу або виникнення НС;

- здійснення державного нагляду у сфері пожежної та техногенної безпеки;

- співпраця у рамках наданих повноважень з питань ЦЗ та наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки з відповідними державними органами, установами та організаціями;

- здійснення моніторингу і оцінки загроз виникнення НС, збору обробки інформації про небезпечні природні та техногенні об'єкти, процеси, явища, а також обліку НС і пожеж;

- підтримання у готовності до дій за призначенням підрозділів оперативно-рятувальної служби (ОРС) та здійснення контролю готовності інших сил ЦЗ територіальних підсистем;

- організація оперативного реагування підрозділів ОРС на пожежі та НС і небезпечні події (НП) техногенного і природного характеру;

- виконання у встановленому порядку через підпорядковані підрозділи піротехнічних робіт, пов'язаних із знешкодженням вибухонебезпечних предметів, що залишилися на території України після воєн, сучасних боєприпасів та підірваних засобів;

- організація та супровід системи планування заходів ЦЗ та розробка відповідних планів дій на випадок виникнення НС.

- участь у розробленні органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування державних і регіональних програм, відповідно до компетенції та розгляді місцевих програм, що розробляються з метою поліпшення захисту об'єктів і територій на випадок виникнення НС.

У подальшому ці функції можуть бути розкладені на підфункції, які реалізуються функціональними структурними підрозділами РМ АР Крим, державних адміністрацій (департаментами, управліннями ЦЗ) і ГУ(У)ДСНС України (управліннями (відділами) з запобігання і реагування на НС, організації заходів ЦЗ). Наприклад, якщо організація виконання вимог законодавства, щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту є функцією місцевих органів влади, то все що пов'язано з діями по створенню, утриманню, і контролю їх використання [1] є підфункціями вищезазначеної функції, які виконуються структурними підрозділами державних адміністрацій. Ці підфункції у свою чергу можуть розбиватися на "операції" (види робіт), які виконують конкретні посадові особи, відповідно до своїх функціональних обов'язків.

Висновок. Запропонований підхід дозволить конкретизувати дії кожного суб'єкта управління, усуне "розмитість", незрозумілості змісту функцій та підвищить ефективність самої системи управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI.
2. Закон України Про правові засади цивільного захисту від 26.06.2004 р. № 1855.
3. Наказ ДСНС України від 11.03.2013 р. №75 "Про затвердження методичних рекомендацій з розроблення положень про структурний підрозділ з питань цивільного захисту місцевої державної адміністрації.
4. Наказ ДСНС України від 04.02.2013р. №3 "Про затвердження положень про територіальні органи ДСНС Украї-

ни в Автономній Республіці Крим, областях, мм Києві та Севастополі".

5. Наказ МНС України від 03.11.2004р №145. Про затвердження порядку створення і функціонування територіальних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту.

Кулешов Н.Н., Болотских М.В.

К вопросу структурного распределения функций и полномочий между органами управления территориальными подсистемами единой государственной системы гражданской защиты

В статье на основе анализа организационных структур органов управления территориальных подсистем единой государственной системы гражданской защиты и содержания их задач и полномочий в сфере гражданской защиты предложен новый подход по формулированию и классификации функций этих органов, который позволяет устранить элементы дублирования и существующую их содержательную размытость, что будет способствовать повышению эффективности работы органов и подразделений гражданской защиты

Ключевые слова: гражданская защита, чрезвычайная ситуация, структура, органы управления, полномочия, функции, подсистемы

Kuleshov N.N., Bolotskikh M.V.

Integration and distribution of functions and powers between the management of territorial subsystem unified state system of civil protection

On the basis of the analysis of the organizational structures of territorial control subsystems unified state system of civil protection and the content of their tasks and powers in the field of civil protection, a new approach, to formulate and classify the functions of these organs, which can eliminate the overlaps and the merits of their substantive motion blur that enhances the effectiveness of enforcement and civil protection units

Key words: civil protection, emergency situation, structure, authorities, powers, functions, sub-systems