

УДК 355.58

С. А. Андреев,
докторант Национальной академии
государственного управления при
Президенте Украины (г. Киев), кандидат
наук по государственному управлению

ВОЗМОЖНОСТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СИСТЕМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Аннотация

В статье исследуется вопрос о возможностях и путях развития государственных систем гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты в условиях глобализации, рассматриваются ее негативные воздействия на формирование и деятельность соответствующих государственных систем. Основываясь на опыте деятельности единой государственной системы гражданской защиты Украины, формулируются конкретные предложения по усовершенствованию институциональных основ функционирования государственных систем обеспечения гражданской защиты и аналогов с целью минимизации воздействия на них глобализационных факторов. Обосновывается вывод о том, что новые геополитические и геоэкономические реалии выдвигают повышенные требования к деятельности указанных государственных систем, к формам и методам их работы, что обуславливает необходимость проведения фундаментальных теоретико-методологических исследований по данным вопросам.

Ключевые слова: единая государственная система гражданской защиты Украины; защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; чрезвычайная ситуация техногенного, природного, социального и военного характера; глобализация; государственное управление; гражданская защита; гражданская оборона.

JEL-коды: H883, L888, L889, Q334.

Аңдатпа

Мақалада азаматтық қорғаныс мемлекеттік жүйесін дамыту мен жаһандану жағдайында азаматтық қорғауды қамтамасыз ету мүмкіндіктері мен жолдары туралы мәселе зерттеледі, оның қалыптастыру мен тиісті мемлекеттік жүйелердің қызметіне келеңсіз әсері қарастырылады. Украинаның азаматтық қорғаудың бірыңғай мемлекеттік жүйесі қызметі тәжірибесіне негізделі отырып, азаматтық қорғауды қамтамасыз етудің мемлекеттік жүйелерінің қызмет ету институционалдық негіздерін жетілдіру бойынша нақты ұсыныстар жасалынады. Жаңа геосаяси және геоэкономикалық болмыс көрсетілген мемлекеттік жүйелердің қызметіне, олардың жұмыс істеу нысандары мен әдістеріне жоғары қойылатын талаптарды алға тартып, аталған мәселелер бойынша іргелі теориялық-әдістемелік зерттеулерді жүргізудің қажеттілігі орын алатыны туралы қорытынды келтіріледі.

Тірек сөздер: Украинаның азаматтық қорғаудың бірыңғай мемлекеттік жүйесі; төтенше жағдайлардан халықты және аумақты қорғау; техногендік, табиғи, әлеуметтік әскери сипаттағы төтенше жағдайлар; жаһандану; мемлекеттік басқару; азаматтық қорғау; азаматтық қорғаныс.

JEL-кодтар: H883, L888, L889, Q334.

Abstract

The article explores the issue of possibilities and ways of development of public systems of civil defense and securing of civil protection under conditions of globalization, studies its negative influence on formation and activity of relevant public systems. Based on experience of functioning of the unified public system of civil protection of Ukraine the concrete propositions on improvement of institutional basis of functioning of public systems of securing of civil protection and its analogs are formulated with the aim to minimize influence on them of the globalization factors. The article substantiates the conclusion that new geopolitical and geo-economic realities raise new increased requirements to activity of the specified public systems, to the forms and methods of their work, which causes the need for fundamental theoretical and methodological researches on these issues.

Keywords: globalization; public administration; civil protection; civil defence; unified public system of civil protection of Ukraine; protection of population and territories from emergency situations; catastrophe; emergency situations of technogenic, natural, social and military nature.

JEL-codes: H883, L883, L888, L889, Q334

Вопросы защиты населения, территорий, материальных, культурных ценностей и других объектов от угроз, связанных с рисками возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного,

природного, социально-политического, военного и иного характера, занимают одно из центральных мест в решении проблем национальной и региональной безопасности тех государств, которые о ней реально заботятся и институционально способны обеспечить достаточный уровень такой безопасности.

Однако лишь за последние два десятилетия в связи с существенным ухудшением состояния природно-техногенной сферы, геополитическими, социально-экономическими, этнокультурными и прочими изменениями, произошедшими в мире, проблематика обеспечения надлежащего уровня гражданской защиты с учетом упомянутых факторов, а также в условиях ресурсных ограничений и существенных неопределенностей будущего приобретает поистине глобальный характер.

Для украинского государства, которое упразднило собственную систему гражданской обороны (юридически этот процесс был завершен с момента вступления в силу Кодекса гражданской защиты Украины 1 июля 2013 г. – прим. авт.) и пока что окончательно не сформировало единую государственную систему гражданской защиты Украины, на фоне известных общественно-политических событий, происходящих на ее территории с конца 2013 г. по сей день, решение задач, связанных с построением государственной системы противодействия чрезвычайным ситуациям различного характера и обеспечением ее эффективного функционирования в условиях глобализации, является, без преувеличения, одним из первостепенных и наиболее важных шагов на пути сохранения ее государственности, суверенитета и территориальной целостности.

Изучением вопросов глобализации и ее влияния на формирование и развитие государственных и общественных институтов занимаются специалисты в области различных наук, в частности: Ж. Аттали, З. Бжезинский, И. Валлерстайн, К. Гаджиев, Д. Гвишиани, А. Горелов, Л. Кляйн, П. Кругман, К. Маркс, Д. Медоуз, М. Мессарович, В. Оболенский, Е. Пестель, А. Печчеи, С. Проскурин, Й. Рандерс, Р. Робертсон, Дж. Стиглиц, А. Уткин, Ф. Фукуяма, М. Хайдеггер, Ю. Яковец.

Среди отечественных ученых, рассматривающих проблемы развития систем государственного управления в контексте евроинтеграционных и глобализационных процессов, следует отметить: В. Бакуменко, М. Белинскую, Р. Войтович, И. Грицяка, В. Загорского, Н. Ижу, В. Князева, Ю. Ковбасюка, А. Котукова, И. Розпутенко, В. Смолянюка, Ю. Сурмина, С. Телешуна, В. Трощинского.

В свою очередь, перспективные направления развития систем гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты, вопросы усовершенствования их задач, функций, форм и методов работы, трансформации организационных структур и т. п. постоянно пребывают в поле зрения ученых: В. Акимова, Б. Бочарова, В. Владимирова, Ю. Воробьева, Н. Долгина, С. Мосова, Б. Порфирьева, В. Тищенко, М. Фалеева, В. Федоренко, Г. Федулова, Р. Цаликова, Ю. Шпаковского и других.

Анализ отечественной и зарубежной специальной литературы по указанной тематике показывает, что ученые и практики концентрируют внимание преимущественно на функциях и задачах государственных систем противодействия чрезвычайным ситуациям, их организационных структурах, конкретных механизмах осуществления тех или иных мер в сфере гражданской обороны или гражданской защиты на различных административно-территориальных уровнях и т. п.

В то же время последствия воздействия глобализационных процессов на становление и функционирование непосредственно государственных систем гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты недостаточно исследованы (во всяком случае, такой вывод можно сделать, основываясь на ознакомлении с открытыми источниками научной информации – прим. авт.).

В связи с этим представляется актуальным и практически значимым исследование возможностей и перспектив развития институциональных основ деятельности государственных систем гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты в эпоху глобализации (на примере единой государственной системы гражданской защиты Украины), что является целью данной работы.

В качестве базовых мы используем в статье следующие дефиниции терминов: «глобализация», «гражданская защита», «гражданская оборона», «чрезвычайная ситуация».

Глобализация – процесс взаимосвязи, при котором наша жизнь все больше протекает под влиянием событий, происходящих вокруг нас, но решения принимаются на большом

расстоянии от нас. Главным признаком глобализации является то, что географическое расстояние становится целесообразностью, которая уменьшается, и что территориальные пределы, как, например, между национальными государствами, становятся менее важными. При этом глобализация выдвигает на первый план как углубление, так и расширение политического процесса в том смысле, что местные, национальные и глобальные события (или, возможно, местные, региональные, национальные, международные и глобальные события) постоянно взаимодействуют [1, с 120].

Гражданская защита – функция государства, направленная на защиту населения, территорий, окружающей природной среды и имущества от чрезвычайных ситуаций путем предотвращения таких ситуаций, ликвидации их последствий и оказания помощи пострадавшим в мирное время и в особый период [2, ч. 1 ст. 4].

Гражданская оборона – система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории государства от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [3, с. 314].

Чрезвычайная ситуация – обстановка на отдельной территории или субъекте хозяйствования на ней или водном объекте, которая характеризуется нарушением нормальных условий жизнедеятельности населения, вызванная катастрофой, аварией, пожаром, стихийным бедствием, эпидемией, эпизоотией, эпифитотией, применением средств поражения или другим опасным событием, приведшая (которая может привести) к возникновению угрозы жизни или здоровью населения, большому количеству погибших и пострадавших, нанесению значительных материальных убытков, а также к невозможности проживания населения на такой территории или объекте, осуществление на ней хозяйственной деятельности [4, п. 24 ч. 1 ст. 2].

Тот факт, что глобализация оказывает непосредственное воздействие на развитие государства и общества, в частности на процессы функционирования систем государственного управления, отмечают практически все ученые, исследующие данную проблематику. При этом, как справедливо отмечают большинство экспертов, критически оценивающие процессы глобализации, в этом явлении больше негативных последствий для становления национальных форм государственности, чем позитивных. Мы разделяем данную точку зрения.

Так, американский экономист, лауреат Нобелевской премии Дж. Стиглиц в работе «Глобализация: тревожные тенденции» высказывает обеспокоенность по поводу влияния глобализации на демократию, поскольку глобализация часто изменяет старую диктатуру национальных элит на новую диктатуру международного финансового капитала [5, с. 238]. Страны, как подчеркивает Дж. Стиглиц, должны строить свою внутреннюю и внешнюю политику на основе внутренних политических дискуссий, а не под давлением международных институтов. В то же время ученый признает, что есть сферы, где необходимы глобальные коллективные действия, и для этого важными являются системы глобального управления [5, С. 258–260].

С учетом того, что глобализация неизбежно влияет на систему государственного и общественно-политического устройства стран, их социально-экономическое и культурное развитие, она априори не может не оказывать воздействия на государственные системы гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты, которые являются неотъемлемым элементом формирования систем национальной безопасности государств.

Прежде всего, такое воздействие проявляется в том, что в результате глобализационных процессов, в частности под влиянием экспансии мирового финансового капитала, «стирания границ», снятия экономических барьеров и открытия собственных рынков для бесконтрольного импорта иностранных товаров, активизации миграционных процессов и т. д., в сторону демократизации изменяются государственные политико-правовые режимы, и, соответственно, многие страны утрачивают значительную часть своего суверенитета, что неизбежно приводит к политической и экономической нестабильности, а, значит, отрицательно сказывается на состоянии национальной безопасности этих стран.

Логичным и неизбежным следствием влияния этих факторов являются повышение уровня угроз возникновения чрезвычайных ситуаций социального, техногенного, военного и комбинированного характера, снижение уровня защищенности населения от них, в то время как подсистемы государственного управления, ответственные за сегмент обеспечения

гражданской обороны и гражданской защиты, традиционно сориентированные на защиту населения, материальных и культурных ценностей от ядерного и иного оружия массового поражения, а также на ликвидацию и минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, оказываются институционально, функционально и организационно неспособными обеспечить реальную защиту соответствующих объектов в новых реалиях.

Анализ источников научной информации по вопросам классификации чрезвычайных ситуаций (нормативно-правовых актов, государственных стандартов, научных статей и др.) показывает, что многие конкретные виды чрезвычайных ситуаций техногенного, природного, но, в первую очередь, социального и военного характера, непосредственно связаны или могут быть опосредованно вызваны явлениями глобализации. Да и саму глобализацию, если ее рассматривать сугубо с точки зрения негативных тенденций влияния на развитие национальных основ государственности (а мы рассматриваем ее преимущественно с этих позиций – прим. авт.), в частности политического и экономического суверенитета, военной, социальной, природно-техногенной и иных сфер национальной безопасности, можно трактовать как один из наиболее опасных факторов, способных вызвать комбинированные чрезвычайные ситуации государственного уровня.

Мы убеждены в том, что создание эффективных систем гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты в современных геополитических и геоэкономических реалиях возможно лишь в самодостаточных в финансовом и оборонном плане государствах, входящих в так называемую группу «золотого миллиарда» (около 30 стран), которые политологи еще называют «центрами силы» (см., напр., [6, с. 22]).

Это убеждение основано, в первую очередь, на том, что осуществление комплекса мер по обеспечению гражданской обороны в масштабах отдельного государства (в частности, создание и обновление фонда защитных сооружений гражданской обороны, формирование и пополнение государственных резервов на случай чрезвычайных ситуаций, обеспечение технической модернизации систем централизованного оповещения гражданской обороны, проведение масштабных учений по гражданской обороне, реализация программ по обучению населения действиям в условиях чрезвычайных ситуаций) является очень дорогостоящим и измеряется сотнями миллионов, а то и миллиардами американских долларов. Даже в США (которые, кстати, контролируют свыше 40 % мировых богатств и ресурсов и где проживает 5 % населения планеты [там же] – прим. авт.), сегодня продолжаются активные дискуссии относительно необходимости выделения огромных бюджетных средств на цели гражданской обороны, в связи с тем, что, по мнению противников широкого финансирования данных мероприятий, делать это нецелесообразно ввиду отсутствия надежных средств защиты от оружия массового поражения, в том числе ядерного.

Кроме того, страны, не входящие в элитную группу «золотого миллиарда» (так называемые страны «группы обеспечения», «третьего мира» и т. д.), должны отдавать себе отчет в том, что любые самовольные конструктивные попытки становления их государственности, суверенитета, системы обеспечения национальной безопасности, не согласованные с «глобальными верхами», будут встречать жесткое сопротивление со стороны мировых геополитических лидеров и транснациональных корпораций (они же – «центры силы»). Этот тезис целиком и полностью касается формирования эффективных государственных систем противодействия чрезвычайным ситуациям различного характера.

В данном контексте весьма уместно указать на то, что еще в 1958 г. известный немецкий ученый Хампе Эрих в своем знаменитом труде «Стратегия гражданской обороны» задавался вопросом: «А возможна ли вообще гражданская оборона?», сделав в итоге вывод о том, что большинство доводов свидетельствует о возможности и настоятельной необходимости осуществления мер по гражданской обороне [7, с. 15–22]. Хотя следует признать, что в то время спектр угроз в военной сфере (как, впрочем, и в техногенной, природной и социальной сферах – прим. авт.) был менее широк, а гражданская оборона как система оборонных мероприятий была более реалистична. Сегодня данный вопрос совершенно не утратил актуальности и, более того, стал еще острее.

За период новейшей истории Украины (1991–2014 гг.) государственная система защиты населения, территорий, материальных, культурных ценностей и других объектов от чрезвычайных ситуаций в значительной степени утратила защитные свойства из-за того,

что был фактически разрушен ракетно-ядерный щит Украины, ликвидированы войска гражданской обороны Украины, катастрофически уменьшилось количество средств индивидуальной и коллективной защиты населения, морально и физически износились системы централизованного оповещения гражданской обороны и т. п.

Наряду с этим, следует отметить, что до настоящего времени единая государственная система гражданской защиты Украины институционально не сформирована (поскольку не созданы ее функциональные и территориальные подсистемы), государственные и муниципальные органы управления в сфере гражданской защиты пребывают в режиме перманентных реорганизаций. К тому же, ощущается острая нехватка финансирования мероприятий гражданской защиты на всех организационно-правовых уровнях управления, наблюдается отток квалифицированных кадров из сферы гражданской защиты в частный сектор экономики, отсутствуют преемственность и последовательность в формировании и реализации государственной политики в сфере гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты.

В последние годы ученые, эксперты, органы государственной власти публично констатируют наличие серьезных системных проблем в деятельности национальной системы противодействия чрезвычайным ситуациям, вызванных различными факторами, в том числе перечисленными выше (более подробно см. [8–11]). Хотя следует отметить, что ни в одном из известных нам источников эти факторы напрямую не связываются с явлениями глобализации.

Например, в решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 16 мая 2008 г. «О состоянии функционирования единой государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера» отмечается системный характер угроз возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера из-за критического состояния основных производственных фондов предприятий, систем жизнеобеспечения, увеличения масштабов чрезвычайных ситуаций при недостаточной эффективности мероприятий по их предотвращению и нейтрализации вследствие отсутствия комплексного подхода к формированию и реализации государственной политики в указанной сфере [11]. Также этот орган государственной власти акцентировал внимание на недостаточной адекватности действующей системы предотвращения чрезвычайных ситуаций и реагирования на них из-за недостаточности имеющихся финансовых, материальных ресурсов и соответствующих резервов, непоследовательности политических решений, направленных на снижение уровня рисков возникновения чрезвычайных ситуаций, неудовлетворительного технического состояния сил гражданской защиты [11].

В одной из своих научных статей [12, с. 51–59] мы попытались определить, обобщить и систематизировать основные факторы, оказывающие деструктивное воздействие на стабильность деятельности единой государственной системы гражданской защиты Украины, предложили классифицировать их на внешние (военные, экологические, экономические, информационные, культурно-образовательные, научно-технические, политические, социальные) и внутренние (внутрисистемные) – кадровые, материально-технические, научно-образовательные, организационно-управленческие, политические, правовые, финансово-экономические. При этом в каждом из видов внутренних (внутрисистемных) факторов было выявлено 5–7 позиций основных причин существующего состояния единой государственной системы гражданской защиты Украины (более подробно см. [12]).

На основании вышеизложенного сделан вывод о том, что в настоящее время единая государственная система гражданской защиты Украины не в полной мере институционально способна эффективно противодействовать глобальным вызовам и угрозам современности и, соответственно, обеспечить в зоне своей ответственности защиту отдельного человека, общества и национальных интересов государства в военной, политической, социальной, природно-техногенной и иных сферах.

В этой связи, базируясь на изучении зарубежного опыта функционирования государственных систем гражданской обороны и аналогов, публикаций отечественных и зарубежных ученых в данной области, а также опираясь на собственный эмпирический опыт работы в органах управления гражданской защитой регионального уровня, сформулируем некоторые принципиальные положения, могущие в стратегическом плане служить основой для дальнейшего усовершенствования единой государственной системы гражданской защиты

Украины, в частности, под влиянием глобализационных процессов. Полагаем, что данные аналитические и проектные положения представляют реальный научный и практический интерес для специалистов в соответствующей отрасли государственного управления как постсоветских республик, так и других зарубежных стран.

Одним из первых таких положений является необходимость качественной модернизации концепции и стратегии гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты в современных условиях. Учитывая существенную трансформацию геополитической и геоэкономической обстановки, широкое применение в современных вооруженных конфликтах высокоточного оружия, все большее распространение нетрадиционных способов и методов ведения войн (которые имеют признаки асимметричного характера, в частности войн диверсионного и партизанского типа, а также сетецентрических, неконвенциональных и гибридных войн), повышение уровня природных и техногенных угроз, появляются серьезные предпосылки для переосмысления принципиальных основ стратегии гражданской обороны, обеспечения гражданской защиты и формирования на этой основе качественно нового вида государственно-властной деятельности – государственного управления по обеспечению гражданской безопасности в/от чрезвычайных ситуаций, обусловленных военными, природными, техногенными, общественно-политическими, социально-экономическими факторами или их совокупностью.

По нашему мнению, именно указанное выше направление деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления сегодня и в обозримом будущем должно стать одним из ключевых приоритетов государственной политики стран постсоветского пространства и стратегическим императивом обеспечения их региональной и национальной безопасности.

С учетом вышеизложенного всем субъектам, задействованным в выполнении мероприятий гражданской обороны и гражданской защиты на различных административно-территориальных уровнях, нужно как можно быстрее менять идеологию государственного управления, переориентируясь, с одной стороны, на применение превентивных мер в этой области, а с другой, на противодействие комбинированным чрезвычайным ситуациям.

Государственные системы гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты в условиях глобализации должны быть очень чувствительны к изменениям показателей (индикаторов) оценки состояния угроз и опасностей в различных сферах общественной жизни и государственного управления. Весьма перспективными, на наш взгляд, являются научно-теоретическое обоснование и внедрение в практику методов управления угрозами возникновения чрезвычайных ситуаций различного характера в пограничных состояниях, а также разработка и внедрение практически ориентированных методов управления рисками.

В свою очередь, органы управления и силы гражданской защиты должны быть в финансовом и материально-техническом плане самодостаточными и тактически мобильными, а научно-исследовательские учреждения, аналитические подразделения и структуры – более широко использовать методы когнитивно-разведывательного типа работы с информацией о состоянии гражданской защиты, в том числе в сопредельных государствах.

Одна из важнейших фундаментальных составляющих формирования эффективной универсальной системы гражданской обороны – активизация процессов самообучения населения действиям в условиях чрезвычайных ситуаций различного характера и масштаба. По нашему мнению, центральным звеном в государственной системе противодействия чрезвычайным ситуациям, обусловленным, в том числе, опасными глобализационными факторами, является образованный человек с высоким уровнем культуры безопасности жизнедеятельности.

Для основной массы населения большинства развивающихся стран единственной реальной возможностью обеспечить высокий уровень продолжительности жизни, благосостояния, здоровья, культуры, образования, безопасности жизнедеятельности и защищенности от чрезвычайных ситуаций является самообразование с акцентом на опережающее самообучение.

О самообучении приходится упоминать потому, что, как показывает украинский опыт, на законодательном уровне институционально сформировалась такая система обучения населения действиям в чрезвычайных ситуациях, которая по разным причинам (отсутствие бюджетного финансирования, нежелание субъектов хозяйствования выделять средства для подготовки своих работников и т. д.) де-факто не справляется с этой задачей. Особенно

это касается подготовки к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций неработающего населения, которая, по сути, «отдана на откуп» этой категории населения.

В том числе, по указанной причине, научно пока еще окончательно не оформленная нами концепция «обеспечения гражданской самозащиты (самообороны)» на Украине, к сожалению, уже давно стала реальностью.

Для обеспечения дееспособности единой государственной системы гражданской защиты Украины в условиях глобализации, по нашему убеждению, чрезвычайно важно упростить структуру указанной системы путем упразднения ее территориальных и функциональных подсистем как формальных институциональных образований. Эти структурные элементы, во-первых, образуют чрезвычайно сложную, громоздкую и нединамичную организационную структуру национальной системы противодействия чрезвычайным ситуациям, а, во-вторых, они не несут (так как потенциально не могут нести) никакой ответственности за результаты своей деятельности (бездеятельности).

Вместо соответствующих структурных элементов единой государственной системы гражданской защиты Украины следует сконцентрировать внимание на более четком, полном и конкретном определении в законодательстве правового статуса высших органов государственной власти, центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, их должностных лиц и граждан в данной государственной системе, определении их прав, обязанностей, границ ответственности.

Исходя из этого, первоочередной задачей является поиск оптимального баланса в разграничении функций и полномочий в сфере обеспечения гражданской защиты как между органами государственной власти на разных организационно-правовых уровнях управления, так и между органами государственной (в первую очередь, конечно, исполнительной) власти и органами местного самоуправления.

При этом чрезвычайно важно не допускать «функциональных перегибов», когда, например, те или иные полномочия в сфере гражданской защиты безосновательно, в нарушение действующего законодательства о местном самоуправлении, в частности Европейской Хартии о местном самоуправлении, перекладываются на органы местного самоуправления (такая тенденция в последнее время, к сожалению, наблюдается в деятельности Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям) без одновременной передачи финансовых и иных материально-технических ресурсов. Аналогичная тенденция наблюдается и в отношении местных органов исполнительной власти (областных, Киевской городской, районных государственных администраций).

Как отмечает О. А. Котуков, вследствие глобализационных процессов в современных условиях идет процесс политико-правовой и научной концептуализации новых моделей государственного управления, которые будут эффективными на новой стадии глобализации. Одной из таких моделей является сетевое управление, согласно которой усилия государственной власти должны направляться на координацию действий разных значимых институциональных субъектов социально-экономического и политического процесса, между которыми постоянно происходит динамичное распределение обязанностей и осуществляется взаимное воздействие с помощью создания гибридных и подвижных сетей, в которых объединяются государственные, негосударственные, национальные и глобальные элементы [13, с. 33].

Исходя из этого тезиса, следующим принципиальным положением для построения новой эффективной модели единой государственной системы гражданской защиты Украины, способной противодействовать негативным глобализационным воздействиям, является потребность в усилении механизмов координации деятельности между различными органами управления и силами гражданской защиты на общегосударственном, центральном, региональном, местном и объектовом уровнях управления. Необходимо смещение акцентов в сторону создания действенных вспомогательных органов (комиссий, штабов, советов, рабочих групп и т. п.), которые бы формировались согласно принципам межведомственного представительства, профессионализма и персональной ответственности за принятые решения, функционировали при соответствующих постоянно действующих органах управления гражданской защиты и могли бы обеспечить эффективную координацию работ по предотвращению чрезвычайных ситуаций, реагированию на них и ликвидацию последствий таких ситуаций.

Следует признать, что и сегодня законодательно предусмотрено функционирование в составе единой государственной системы гражданской защиты Украины координационных органов: комиссий по вопросам техногенно-экологической безопасности и чрезвычайным ситуациям, штабов по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и прочих вспомогательных органов. Однако, как показывает практика, их деятельность малоэффективна и носит преимущественно формальный характер, а, например, координация работ по ликвидации последствий конкретных чрезвычайных ситуаций реально осуществляется «в ручном режиме» руководящими должностными лицами постоянно действующих органов управления гражданской защиты (в основном, Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям и ее территориальных органов).

Следующей задачей, направленной на становление действенной государственной системы обеспечения гражданской защиты, минимизирующей негативные глобализационные воздействия, по нашему убеждению, является качественное усиление аналитического блока в деятельности как непосредственно центрального органа исполнительной власти, ответственного за реализацию государственной политики в сфере гражданской защиты (Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям), так и находящихся в сфере его управления научно-исследовательских учреждений (Всеукраинского научно-исследовательского института гражданской защиты, Института государственного управления в сфере гражданской защиты и др.).

В органах управления гражданской защиты общегосударственного уровня (Совете национальной безопасности и обороны Украины, Кабинете Министров Украины, Государственной службе Украины по чрезвычайным ситуациям), а также подведомственных им научно-исследовательских учреждений следует создавать специальные структурные подразделения, которые бы выполняли аналитические и прогностические функции в сфере гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты, разрабатывали концептуальные документы по стратегическим вопросам развития этих сфер государственного управления.

В данном контексте весьма перспективным, на наш взгляд, является создание на Украине Центра стратегических исследований гражданской защиты (по аналогии с Центром стратегических исследований Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий), который бы выполнял все вышеупомянутые функции.

Учитывая сложную социально-экономическую ситуацию в стране и острый дефицит средств государственного бюджета подобный центр со статусом юридического лица вполне можно было создать путем реорганизации уже функционирующих в системе Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям научно-исследовательских и образовательных учреждений за счет оптимизации их организационно-штатной структуры и незначительного сокращения численности работающих.

Однако во избежание чрезмерного ведомственного контроля деятельности такого центра Государственной службой Украины по чрезвычайным ситуациям и для обеспечения в его работе незаангажированной, полной, всесторонней и объективной оценки состояния и проблем гражданской защиты представляется целесообразной подчиненность такой институции Совету национальной безопасности и обороны Украины.

Таким образом, следует констатировать, что новые геополитические и геоэкономические условия, вызванные глобализационными тенденциями, выдвигают новые повышенные требования к формированию государственных систем гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты, к формам и методам их деятельности.

Глобализация, безусловно, не может ограничиваться исключительно негативными воздействиями на соответствующие государственные системы, поскольку в этом процессе есть и положительные стороны: интенсификация информационного обмена между различными государствами и регионами в процессе противодействия чрезвычайным ситуациям; унификация форм и методов обеспечения защищенности населения, территорий и других объектов от чрезвычайных ситуаций; активизация научно-технического сотрудничества в данной сфере; интеграция систем региональной и коллективной безопасности и т. д.

Вместе с тем проблемы влияния глобализации на развитие государственных систем обеспечения гражданской защиты от чрезвычайных ситуаций военного, природного, техногенного и социального характера остаются малоизученными, а это, в свою очередь,

актуализирует проведение более глубоких и фундаментальных теоретико-методологических исследований вопросов об угрозах и воздействиях глобализационных процессов на формирование эффективных и действенных национальных и наднациональных систем противодействия глобальным катастрофам и иным чрезвычайным ситуациям.

Перспективными представляются научные исследования, касающиеся обоснования методов выявления и идентификации обусловленных глобализацией угроз как для стабильности государственных систем гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты, так и для системы национальной безопасности государства в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 *Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – ISBN 978-976-619-285-4. Т. 7: Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / наук.-ред. кол.: І. А. Грицяк (співгол.), Ю.П. Сурмін (співгол.) та ін. – 764 с.*
- 2 *Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>*
- 3 *Гражданская защита. Энциклопедия, [Ю. Л. Воробьев и др.]; под общ. ред. С. К. Шойгу; МЧС России. – М.: Московская типография № 2, 2006. – т. 1, А-К. – 568 с. – ISBN 5286472215821.*
- 4 *Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>*
- 5 *Стиглиц Дж. Глобализация: тревожные тенденции / Дж. Стиглиц; пер. с англ. Г. Г. Пирогова. – М.: Нац. общест.-науч. фонд, 2003. – 304 с. – ISBN 5-244-01031-X.*
- 6 *Смолянук В. Ф. Концепт «центр сили» в сучасній геополітиці / В. Ф. Смолянук // Концепції миру та політика безпеки сучасних центрів сили: матеріали наук.-методол. семінару (м. Київ, 21 вер. 2012 р.). – К.: НАДУ, 2014. – 92 с. – С. 21–25.*
- 7 *Хампе Э. Стратегия гражданской обороны / Э. Хампе; пер. с нем. М. А. Дубянского; под ред. Г. А. Михайлова. – М.: Изд. иностр. лит., 1958. – 132 с.*
- 8 *Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 № 156 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-2009-%D0%BF>*
- 9 *Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mns.gov.ua/content/program_kmu_inform.html*
- 10 *Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2013 році [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2013/7.pdf>*
- 11 *Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 р. «Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру»: Указ Президента України від 26 червня 2008 р. № 590/2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0019525-08>*
- 12 *Андреев С. О. Ключові чинники деструктивного впливу на стабільність єдиної державної системи цивільного захисту / С. О. Андреев // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». – 2014. – № 1 (45). – С. 51–59. – ISSN 1684-8489. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-1/doc/2/02.pdf>*
- 13 *Котуков О. А. Феномен глобалізації та його вплив на сучасне державне управління / О. А. Котуков // Актуальні проблеми державного управління: 36. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». – 2014. – № 1 (45). – С. 24 – 34. – ISSN 1684-8489. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2014-1/doc/1/03.pdf>*

Дата поступления статьи в редакцию 18.11.2014