

УДК 351.7

Т. А. Стовбича,

Інститут державного управління у сфері цивільного захисту

СУЧАСНИЙ СТАН РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

У статті розглянуто процес становлення та реформування системи цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Аналізується сучасний стан цивільного захисту та законодавство у цій сфері. Робиться висновок про необхідність удосконалення системи управління процесами у сфері цивільного захисту.

The process of becoming and reformation of the system of civil protection of population and territories from extraordinary situations was considering in the article. The present situation of civil protection and legislation in this sphere was analyzing. Was drawn a conclusion about the necessity of improvement of administration system of the processes in the sphere of civil protection.

Ключові слова: державне управління, цивільна оборона, цивільний захист, єдина державна система цивільного захисту, надзвичайні ситуації.

Key words: state administration, civil defence, civil protection, unique state system of civil protection, extraordinary situations.

ВСТУП

За роки становлення України як незалежної держави її органи влади та державні структури, у тому числі установи захисту населення і територій, постійно удосконалювались, реорганізовувались та проходили адаптацію відповідно до вимог часу.

У ст. 3 Конституції України [1] зазначено, що "людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю". Для втілення в життя цієї Конституційної норми Верховною Радою України за роки незалежності прийнято понад 50 Законів України. Для створення механізмів реалізації цих Законів Кабінетом Міністрів України прийнято понад 120 постанов, якими затверджені положення та програми у сфері цивільного захисту.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

З часу проголошення України самостійною державою Цивільна оборона як державна структура стала самостійною, тому необхідно було розробити основні законодавчі акти, які б регламентували функціонування цієї системи. Центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України, було визначено Штаб цивільної оборони України, який за короткий час відпрацював основні керівні документи: Концепцію Цивільної оборони, яка затверджується Верховною Радою України у 1992 році, і Закон України "Про Цивільну оборону України", прийнятий Верховною Радою України у 1993 році.

Питання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій є значущими для всієї світової спільноти. Так, у 1994 році на 10-й Міжнародній конференції з цивільного захисту, яка відбулася в Аммані (Йорданія), держави-учасниці прийняли Універсальну Декларацію з цивільного захисту, у якій закликали уряди розглядати концепцію і визначення терміну "цивільна оборона" більш широко, а не тільки в рамках військових конфліктів і визначених гуманітарних завдань та надзвичайних ситуацій у період військових конфліктів. Термін "цивільний захист" повинен використовуватися для визначення всіх гуманітарних заходів, спрямованих на захист життя людей, власності і навколишнього середовища від усіх катастроф та надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру [2].

З метою визначення організації та порядку виконання завдань Цивільної оборони в травні 1994 року Кабінетом Міністрів затверджено "Положення про Цивільну оборону України", "Положення про невоєнізовані формування Цивільної оборони", у березні 1996 року — "Типове положення про штаб Цивільної оборони та надзвичайних ситуацій, обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації".

У жовтні 1996 року Указом Президента України на базі Штабу Цивільної оборони України і Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС створюється Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, яке ініціює розробку і прийняття цілої низки указів Президента України та рішень Уряду. Ця подія була об'єктивно зумовлена тим, що невід'ємною функцією кожної держави як суспільного утворення є забезпечення національної безпеки заради гарантій сприятливих умов життя і продуктивної діяльності громадян, захисту важливих інтересів людини, суспільства і держави в цілому.

РЕЗУЛЬТАТИ

Система Цивільної оборони як державна система управління у сфері захисту населення і територій не враховувала на достатньому рівні умови свого функціонування у мирний час. Про що вказували значні втрати населення України від надзвичайних ситуацій. Тому в липні 2000 року прийнято закон України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру", який створює Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру.

Актуальною стає створення системи, яка вирішує весь комплекс завдань з протидії надзвичайним ситуаціям, як в мирний час, так і в особливий період — системи цивільного захисту. У червні 2004 року Верховна Рада України приймає Закон України "Про правові засади цивільного захисту", яким передбачено утворення Єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій, яка має за мету захист населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного соціально-політичного та воєнного характеру. Цей

закон є базовою доктриною, яка розкриває правові, економічні і організаційні засади реалізації державної політики у сфері цивільного захисту. Визначає забезпечення безпеки та захисту населення, економіки і національного надбання України від надзвичайних ситуацій та мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи [2]. У Законі визначається термін "цивільний захист", який широко вживався в суспільстві, але чіткого визначення в законодавстві України не мав. Паралельно з цим терміном вживався термін "цивільна оборона". За смисловим навантаженням слово "захист" має більш широке значення, ніж слово "оборона". "Оборона" — це протидія активному нападу, а "захист" значно розширює смислове навантаження і вживається для визначення всіх гуманітарних заходів, спрямованих на захист життя людей, власності і довкілля від усіх надзвичайних ситуацій мирного та воєнного часу [3].

У правовій базі вживання цього терміну обґрунтовано Універсальною Декларацією з цивільного захисту та резолюцією ООН 2034. Вказані міжнародні акти пропонують урядам всіх країн замінити термін "цивільна оборона" на "цивільний захист" і створити відповідні системи, які були б здатними вирішувати завдання цивільного захисту.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про правові засади цивільного захисту", цивільний захист — це система організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період (воєнний час).

Сьогодні, в чинному правовому полі продовжують паралельно діяти закони України "Про Цивільну оборону України", "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру", "Про пожежну безпеку", "Про правові засади цивільного захисту", а також ряд підзаконних нормативно-правових актів, які прийняті на їх виконання.

Аналіз цих законів показує, що прийнятий останнім Закон України "Про правові засади цивільного захисту" в цілому регулює відносини, передбачені законами України "Про Цивільну оборону України" та "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру".

Зокрема, Закон України "Про Цивільну оборону України" визначає державну систему органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру, їх повноваження з питань цивільної оборони. Завданнями Цивільної оборони України є попередження надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру та ліквідація їх наслідків, оповіщення населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій у мирний і воєнний часи та постійне інформування його про наявну обстановку, захист населення від наслідків аварій, катастроф, великих пожеж, стихійного лиха та застосування засобів ураження, організація життєзабезпечення населення під час аварій, катастроф, стихійного лиха та у воєнний час.

Закон України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" визначає організаційні та правові основи захисту громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України, захисту об'єктів виробничого і соціального призначення, довкілля від надзвичайних ситуацій техногенного та природ-

ного характеру. Основними заходами у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій відповідно до цього Закону є оповіщення та інформування, спостереження, евакуаційні заходи, медичний, радіаційний, хімічний захист тощо.

У свою чергу, Закон України "Про правові засади цивільного захисту" визначає і основні заходи у сфері цивільного захисту (оповіщення і інформування, укриття у захисних спорудах, евакуацію, інженерний, медичний, психологічний, біологічний, екологічний, радіаційний, хімічний захист тощо), і систему органів управління цивільним захистом, їх повноваження, гарантії соціального і правового захисту особового складу органів та підрозділів цивільного захисту.

Тобто, очевидним є той факт, що зазначені закони мають спільний предмет регулювання та дещо дублюють відносини у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, що спричиняє складнощі у застосуванні їх норм. Нагромадження ідентичних правових норм ускладнює контроль за їх дотриманням відповідними органами державної влади.

Таким чином, сьогодні, відповідно чинному законодавству та ряду підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного та військового характеру існує три системи, направлені на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, котрі повинні функціонувати за рахунок одних і тих самих органів управління, сил та засобів, а саме:

— Система Цивільної оборони України, що була створена і функціонує на підставі Женевських конвенцій 1949 року щодо захисту жертв війни, військовополонених і населення на територіях бойових дій [4], Закону України "Про Цивільну оборону України" [5] та Положення Про Цивільну оборону України [6];

— Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, діяльність якої регламентується Законом України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" [7] та Положенням про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України [8];

— Єдина державна система цивільного захисту населення і територій — створена та існує на підставі тільки Закону України "Про правові засади цивільного захисту" [9].

Дублювання змісту вищезгаданих Законів, суперечності і протиріччя між ними та між чинними підзаконними нормативно-правовими актами у цій сфері, призвело до можливості їх різноманітного трактування (тлумачення) і, як наслідок, до ігнорування та навіть невиконання їх суперечливих вимог. У результаті цього всі три існуючі державні системи не можуть у повній мірі виконувати свої функції. Не відповідають своєму основному призначенню — захисту населення і територій, що у свою чергу суперечить реалізації державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Також слід зазначити, що на регіональному та місцевому рівні паралельно існують територіальні органи управління подвійного підпорядкування та територіальні органи управління спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту із однаковими завданнями, функціями та повноваженнями. Це управління з питань надзвичайних ситуацій в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі та територіальні управління Міністерства з надзвичайних ситуацій України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі.

Визначною подією в реформуванні системи захисту населення і територій стало винесення рішення Радою

національної безпеки і оборони України "Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру" від 16 травня 2008 року [10]. Цим рішенням стан системи цивільного захисту був визнаний неадекватним сучасним реаліям, а діяльність центральних і місцевих органів державної влади у цій сфері — недостатньою. З метою покращення ситуації була поставлена низка завдань Кабінету Міністрів України, Міністерству з питань надзвичайних ситуацій України та регіональним державним адміністраціям [11].

Серед головних завдань була визначена підготовка Кабінетом Міністрів України двох ключових документів. По-перше — проект Кодексу цивільного захисту України, в якому мали бути визначені термінологія, єдині вимоги до створення і функціонування єдиної системи державного управління, її функціональних та територіальних підсистем, засади створення структурних підрозділів з питань цивільного захисту в центральних органах виконавчої влади, порядок залучення аварійно-рятувальних служб, частин і підрозділів Збройних Сил України, інших військових формувань для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. По-друге — проект Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту населення і територій на 2009—2013 роки з визначенням конкретних заходів, які б передбачали, серед іншого, вдосконалення єдиної державної системи цивільного захисту, розвиток та технічне переоснащення оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, інших державних аварійно-рятувальних служб, створення єдиної державної диспетчерської служби за телефонним номером 112, створення місцевої пожежної охорони в сільських населених пунктах.

На виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України Кабінетом Міністрів України були розроблені і схвалені Концепція Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009—2013 роки (розпорядження № 1156-р від 20 серпня 2008 року) і Концепція проекту Кодексу цивільного захисту України (розпорядження КМУ № 1424-р від 12 листопада 2008 року). Згодом прийнята Загальнодержавна цільова програма розвитку цивільного захисту на 2009—2013 роки [12].

ВИСНОВОК

Проведений аналіз ролі і місця цивільного захисту в системі забезпечення національної безпеки України, а також основних чинників, що впливають на стан цивільного захисту в сучасних умовах, показав, що він займає одне з провідних місць в системі забезпечення національної безпеки держави.

Для підвищення дієвості цивільного захисту та подальшого його розвитку є необхідність у забезпеченні реалізації цілеспрямованої державної політики у сфері цивільного захисту, проте чіткому визначенню її пріоритетів перешкоджає наявність у законодавстві положень, що дублюють, а в інших випадках — суперечать один одному.

Недосконалість нормативно-правової бази у сфері цивільного захисту призводить до неефективного виконання завдань, нераціонального використання бюджетних коштів, унеможливлення прийняття чітких рішень та довгострокового планування заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від їх наслідків. Відповідні завдання і повноваження органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій розкриті не в повному обсязі. Таким чином, система державного управління у сфері цивільного захисту потребує подальшого ретельного вдосконалення.

Прийняття Кодексу цивільного захисту України забезпечить належне функціонування цілісної системи цивільного захисту в Україні, усуне суперечності та дублювання законодавства, розмежує повноваження і функції центральних і місцевих органів виконавчої вла-

ди, суб'єктів господарювання, визначить у єдиному законодавчому акті засади державної політики у сфері цивільного захисту.

З набранням чинності Кодексу цивільного захисту України, втратить чинність 7 законів України: "Про правові засади цивільного захисту", "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру", "Про пожежну безпеку", "Про аварійно-рятувальні служби", "Про війська Цивільної оборони України", "Про Цивільну оборону", "Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони".

Одним з найважливіших досягнень Кодексу цивільного захисту України стане впровадження заходів для зменшення наглядних та контрольних функцій у сфері техногенної та пожежної безпеки. Також передбачається скасування процедури отримання дозволів органів пожежної безпеки на початок робіт, встановлення виключно судового порядку зупинення роботи суб'єктів господарювання і лише за наявності порушень, що створюють загрозу життю або здоров'ю людей.

Література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. — К.: Парламентське вид-во, 1997. — 98 с.
2. Основи цивільного захисту / Бикова О.В., Болієв О.Ч., Деревинський Д.М. та ін.; за заг. ред. М.В. Болотських. — К.: Вид-во "Форест-А", 2008. — 360 с.
3. Законодавство України у сфері цивільного захисту [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.katrvo.at.ua/index/civilnij_zakhist/0-87
4. Женевская конвенция от 12 августа 1949 года о защите гражданского населения во время войны // Сборник международных договоров СССР, "Права человека". — Том I (часть вторая). — Универсальные договоры". — Женева. 1994. — С. 944—1027.
5. Про Цивільну оборону України: Закон України від 3 лютого 1993 р. № 2974-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 14. — Ст. 124.
6. Про затвердження Положення про Цивільну оборону України: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 1994 р. N 299 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.rada.gov.ua.
7. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Закон України від 8 червня 2000 р. № 1809-III // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 40. — Ст. 337.
8. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1198 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 31. — С. 41.
9. Про правові засади цивільного захисту: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1859-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 39. — Ст. 488.
10. Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації: Рішення РНБО від 16 травня 2008 // Офіційний вісник Президента України. — 2008 р. — № 24. — С. 47.
11. Шевцов А., Іжак О. Реформування системи цивільного захисту населення відповідно до завдань європейської та євроатлантичної інтеграції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/3.htm>
12. Про затвердження Державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009—2013: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 № 156 // Урядовий кур'єр. — 2009. — № 53.
13. Про прийняття за основу проекту Кодексу цивільного захисту України: Постанова Верховної Ради України від 05.06.2012 № 4876-VI.

Стаття надійшла до редакції 10.10.2012 р.