

УДК 614.84, 614.8

*Г.П. Перепелятніков, д-р біол. наук, ст. наук. співроб., О.М. Євдін, О.П. Яцюк, канд. хім. наук*

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНИ**

Викладено основні проблеми нормативного забезпечення сфери цивільного захисту та показано основні принципи державної політики у сфері цивільного захисту і наведено її основні складові. Розкрито роль і значення створення і функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту в забезпеченні гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і держави в межах науково-обґрунтованих критеріїв прийнятого ризику. Показано основні досягнення та проблеми функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту.

*Ключові слова:* надзвичайні ситуації, цивільний захист, державна політика, Єдина державна система цивільного захисту, функціонування, досягнення та проблеми.

*G. Perepelyatnikov, Doc. of Sc. (Biol.), Sen. Res., O. Evdin, O. Yatsyuk, Cand. of Sc. (Chem.)*

## **ACTUAL PROBLEMS OF STATE POLICY OF UKRAINE IN CIVIL PROTECTION**

The basic problems of the regulatory capacity support of civil protection and shows the main principles of the state policy in the field of civil protection and are its main components. The role and importance of the establishment and functioning of the state civil defense system to provide a guaranteed level of security of the individual, society and the state within the evidence-based criteria to take risks. The following key achievements and problems functioning of the state system of civil protection.

*Keywords:* emergency situations, civil protection, public policy, Unified state system of civil protection, performance, achievements and challenges.

Науково-технічний процес кожної розвинутої країни не тільки сприяє розвитку сучасного виробництва та покращенню умов праці і добробуту громадян, але й збільшує ризик аварій на великих промислових виробництвах.

Величезне техногенне навантаження території України промисловими та енергетичними об'єктами збільшує ризик аварій, збитки від яких можна порівняти із розміром національного бюджету середньої країни, а наявність великих територій країни з несприятливим природним впливом та схильністю їх до проявів небезпечних природних явищ, підсилює гостроту проблеми вивчення стану техногенної і природної безпеки в Україні та спонукає до пошуку шляхів його покращення.

Забезпечення національної безпеки є невід'ємною функцією кожної держави як суспільного утворення, покликаною гарантувати сприятливі умови для життя і продуктивної діяльності її громадян. Попередження та ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (далі - НС), з метою збереження життя та здоров'я людей і забезпечення сталого розвитку країни, є однією із складових національної безпеки держави, яку неможливо забезпечити без детального аналізу існуючого стану техногенної та природної безпеки в Україні, без проведення спостереження за ним у довгостроковій динаміці та без попередньої розробці заходів, щодо зменшення ризиків виникнення надзвичайних ситуацій.

**Метою роботи** є визначення основних проблем забезпечення цивільного захисту в Україні та шляхів їх розв'язання.

При виконанні дослідження використовували загальні аналітичні методи досліджень.

Конституційне право громадян України на захист життя і здоров'я, а також на захист територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, забезпечується Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами

виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями шляхом проведення відповідних заходів цивільного захисту, які регулюються в державі Кодексом цивільного захисту України [1].

Завдання та основні напрями роботи у сфері техногенної та природної безпеки і захисту населення і територій від НС визначено законами, іншими нормативно-правовими актами з питань цивільного захисту (далі – ЦЗ), промислової безпеки та охорони праці, охорони навколишнього природного середовища, охорони здоров'я, заходами Загальнодержавної цільової програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки.

Для успішної боротьби з природними і техногенними катастрофами потрібна цілеспрямована державна політика та створення основного інструменту її реалізації – системи з протидії НС.

Правова держава не може існувати без правової культури, досконалого механізму застосування законодавства у будь-якій сфері суспільного життя. Безпека життєдіяльності не є винятком.

На сучасному етапі основною метою державної політики у сфері ЦЗ є забезпечення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства та держави у межах науково - обґрунтованих критеріїв прийнятого ризику.

Державна політика у будь-якій сфері суспільного життя визначається Конституцією України та іншими законодавчими актами.

2 жовтня 2012 року Верховною Радою України був прийнятий, а з 1 липня 2013 року набув чинності, Кодекс цивільного захисту України. З введенням Кодексу в дію законодавчо упорядковано та посилено функції держави щодо забезпечення техногенної та природної безпеки в Україні. На сьогодні це єдиний законодавчий акт нормативно-правового забезпечення та один із основних законодавчих актів, що визначає державну політику у сфері ЦЗ, яка має такі основоположні принципи:

1. Держава, відповідно до статті 16 Конституції України, визначає своїм обов'язком забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України (природна і техногенна безпека є компонентами екологічної безпеки).

2. Держава визначила, що ЦЗ є однією із її функцій, тобто ЦЗ, відповідно до статті 4 Кодексу ЦЗ України, це функція держави.

3. З метою реалізації заходів державної політики у сфері ЦЗ та заходів ЦЗ держава створює Єдину державну систему ЦЗ (стаття 8 Кодексу ЦЗ).

4. Держава встановлює, що запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та ефективна ліквідація їх наслідків є одним із основних пріоритетів у діяльності Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

5. Держава створює та забезпечує функціонування спеціальних сил ЦЗ, здійснює матеріальну та фінансову підтримку заходів ЦЗ, забезпечує державну допомогу постраждалим від НС, здійснює підготовку кадрів у сфері ЦЗ, створює відповідні законодавчу та нормативно-правову бази нормативних документів.

6. Реалізація державної політики у сфері ЦЗ здійснюється на основі та через відповідні нормативно-правові акти, нормативні документи, виконання державних, регіональних, науково-технічних цільових програм, планів розвитку.

7. Для координації діяльності та безпосереднього керівництва функціонуванням Єдиної державної системи ЦЗ, держава створює та забезпечує функціонування організаційної структури з питань ЦЗ, а саме – центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері ЦЗ. В даному випадку це Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС).

Таким чином визначення цивільного захисту функцією держави є основним принципом державної політики у сфері ЦЗ населення України від НС.

До введення в дію Кодексу ЦЗ України в державі, де-юре, як підтвердження недосконалості законодавства у сфері ЦЗ, паралельно функціонували три державні системи з протидії надзвичайним ситуаціям:

- система цивільної оборони, що була створена у 1993 році на підставі Закону України "Про цивільну оборону України" [2] (втратив чинність);
- єдина державна система запобігання і реагування на НС техногенного та природного характеру, що була створена у 2000 році на підставі Закону України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" [3] (втратив чинність);
- єдина державна система ЦЗ населення і територій, що була створена у 2004 році на підставі Закону України "Про правові засади ЦЗ" [4] (втратив чинність).

Проте практично, де-факто, в державі функціонувала одна державна система, яка здійснювала виконання заходів державної політики у сфері ЦЗ, тому що складові цієї системи, зокрема: органи управління, сили ЦЗ, оперативно-чергові (чергові) служби, підприємства, установи і організації, що здійснювали основні заходи ЦЗ, (оповіщення, моніторинг, ресурсне забезпечення, підготовку фахівців, навчання населення, тощо) одні й ті ж.

Все це призводило до неузгодженості дій центральних і місцевих органів виконавчої влади у частині виконання покладених на них завдань та у цілому до зниження ефективності роботи з реагування на НС. Тому ситуація, яка склалася на законодавчому полі, вимагала невідкладного його удосконалення.

Виходячи з цього, завдяки прийнятому Кодексу ЦЗ України стало можливим створення тільки однієї системи з протидії надзвичайним ситуаціям, назва якої – Єдина державна система цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ).

Основною метою створення і функціонування ЄДСЦЗ є об'єднання дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій та підпорядкованих їм сил для реалізації заходів у сфері цивільного захисту.

Діяльність ЄДСЦЗ визначена Положенням про Єдину державну систему ЦЗ, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 року № 11 [5]. Організаційно Єдина державна система ЦЗ складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем.

Функціональні підсистеми Єдиної державної системи ЦЗ створюються 15 міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади у відповідних сферах суспільного життя. Положенням про Єдину державну систему ЦЗ визначено створення 25 функціональних підсистем.

Територіальні підсистеми Єдиної державної системи ЦЗ функціонують в областях і місті Києві.

Територіальні підсистеми складаються із ланок. Ланки територіальних підсистем створюються в районах областей та міських районах, в обласних центрах, містах обласного і районного значення.

Керування функціонуванням Єдиної державної системи ЦЗ та її підсистем і ланок покладається на відповідних посадових осіб:

- Єдиною державною системою ЦЗ – на Кабінет Міністрів;
- функціональними підсистемами та їх ланками – на керівника органу, що створив таку підсистему або ланку;
- територіальними підсистемами та їх ланками - на посадових осіб, які очолюють органи, що створили такі підсистеми або ланки.

Таким чином, територіальні складові систем ЦЗ в державі функціонували та успішно виконували свої обов'язки починаючи з 1993 року, коли був прийнятий Верховною радою України закон України "Про цивільну оборону України". Протягом двадцятирічного періоду діяльності, територіальні підсистеми постійно розвивалися, змінювалася їх структура та завдання, розширювалися функції.

Із введенням у дію Кодексу ЦЗ України та створенням Єдиної державної системи ЦЗ - територіальна підсистема отримала додаткові повноваження та розвиток.

Отже територіальні підсистеми є базовими об'єднаннями в ліквідації будь яких надзвичайних ситуацій, як за їх рівнем, так й за характером походження.

Аналіз діяльності Єдиної державної системи ЦЗ за 2013 рік свідчить, що завдання, які визначені для неї Кодексом ЦЗ України, в основному, виконуються.

На сьогодні можна окреслити такі основні досягнення функціонування Єдиної державної системи ЦЗ.

1. Головне – це шляхом прийняття та введення в дію Кодексу ЦЗ України вдалось виключити існуючі дублювання і протиріччя, які містилися в законодавстві у сфері ЦЗ.

2. З метою реалізації основних положень Кодексу ЦЗ України протягом 2013-2014 років розроблено, погоджено і підготовлено до прийняття понад 60 підзаконних нормативно-правових актів. Такої кількості нормативно-правових актів у сфері однієї галузі органу управління Єдиної державної системи ЦЗ, за відносно короткий термін часу, ще не опрацьовували.

3. Статистика виникнення НС в Україні за останні чотири роки свідчить про зниження загальної кількості надзвичайних ситуацій. Так в 2013 році у порівнянні з 2012 роком загальна кількість НС зменшилася на 32,5% [6,7], а за оперативними даними в першому півріччі 2014 року, у порівнянні з аналогічним періодом минулого року, загальна кількість НС зменшилася майже на 12 %.

Це свідчить про ефективність організаційних та практичних запобіжних заходів Єдиної державної системи ЦЗ.

Варто відзначити позитивну та наполегливу роботу Державної служби України з НС щодо впровадження на об'єктах підвищеної небезпеки автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення НС техногенного характеру.

4. У 2013 році підвищилась ефективність роботи органів управління Єдиної державної системи ЦЗ, щодо організації заходів з реагування на НС та управління силами і засобами, що залучались до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт. Разом з тим, підвищилась ефективність дій за призначенням сил ЦЗ і, в першу чергу, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ЄДСЦЗ.

Зазначений висновок підтверджується такими даними. Протягом 2013 року в Україні виникло 143 НС які були ліквідовані в максимально стислі строки, постраждалим був забезпечений соціальний захист[6].

Цьому сприяв більш принциповий підхід до проведення командно-штабних навчань з територіальними підсистемами ЄДСЦЗ, на яких основні зусилля зосереджувалися на навчанні посадових осіб органів управління, а саме на організації заходів реагування на НС, управлінні силами і засобами, оцінці обстановки та прийнятті обґрунтованих рішень.

У 2013 році проведено ряд показових навчань з підрозділами Оперативно-рятувальних служб ЦЗ, підрозділами медицини катастроф та іншими аварійно-рятувальними службами.

Значно підвищилась керівна роль Кабінету Міністрів України.

5. На підприємствах, в установах і організаціях різних сфер суспільного життя покращилась робота щодо реалізації заходів і запобігання НС, захисту населення та територій від них, здійснення заходів із соціального захисту постраждалих, навчання населення діям у НС.

Подальший розвиток Єдиної державної системи ЦЗ полягає в удосконаленні системи управління, що визначено в Положенні про ЄДСЦЗ, зокрема:

1) створення у складі апаратів центральних органів виконавчої влади структурних підрозділів з питань ЦЗ. Такі структурні підрозділи повинні бути організовані в 15 центральних органах виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми. На теперішній час такі структурні підрозділи з питань ЦЗ відсутні у переважній більшості центральних органів виконавчої влади;

2) створення у складі обласної Київської міської державної адміністрації структурних підрозділів з питань ЦЗ;

3) створення у складі районних державних адміністрацій та виконавчих органів міських рад структурних підрозділів з питань ЦЗ;

4) створення системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, як складової частини ЄДСЦЗ, що надасть більших можливостей для своєчасного запобігання надзвичайних ситуацій.

Питання реалізації вище визначених завдань та інших існуючих проблем повинно бути включено до Плану основних заходів ЦЗ України та Планів основних заходів ЦЗ функціональних і територіальних підсистем і їх ланок на 2015 рік.

#### **Висновки.**

Попередження та ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, з метою збереження життя та здоров'я людей і забезпечення сталого розвитку країни, є однією із складових національної безпеки держави.

Основною метою державної політики у сфері ЦЗ є забезпечення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства та держави у межах науково - обґрунтованих критеріїв прийнятого ризику.

До введення в дію Кодексу ЦЗ України в державі, як підтвердження недосконалості законодавства у сфері ЦЗ, паралельно функціонували три державні системи з протидії надзвичайним ситуаціям, що призводило до неузгодженості дій центральних і місцевих органів виконавчої влади у частині виконання покладених на них завдань та у цілому до зниження ефективності роботи з реагування на НС.

Введення у дію Кодексу ЦЗ України та створення Єдиної державної системи ЦЗ дозволило виключити існуючі дублювання і протиріччя, які містилися в законодавстві у сфері ЦЗ, а територіальні підсистеми отримали додаткові повноваження та розвиток.

Найбільш актуальними питаннями щодо подальшого розвитку ЄДСЦЗ полягає в удосконаленні системи управління шляхом створення структурних підрозділів з питань ЦЗ у складі центральних та регіональних органів виконавчої влади, а також створення системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, як складової частини Єдиної державної системи ЦЗ.

#### **СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ**

1. Кодекс Цивільного захисту України: чинне законодавство із змінами та допов. На 25 липня 2013 року: (Відповідає офіц. текстові) – К.: Алерта, 2013. – 102 с.
2. Закон України "Про цивільну оборону". Відомості Верховної Ради України, № 14, 1993, стаття 124.
3. Закон України "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру". Відомості Верховної Ради України № 40, 2000, стаття 337.
4. Закон України "Про правові засади цивільного захисту". Відомості Верховної Ради України (ВВР) № 39, 2004, стаття 488.
5. Постанова КМУ "Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту" - Офіційний вісник України № 8, 2014. - С. 341, стаття 245.
6. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2013 році. – К.: Український НДІ цивільного захисту, 2014. – 518 с.
7. Інформаційний бюлетень про надзвичайні ситуації в Україні у 2013 році (державний і регіональний рівні). Дії органів управління та сил цивільного захисту з ліквідації надзвичайних ситуацій/ Богуш Н.М., Климась Р.В, Матвійчук Д.Я., Якименко О.П. К.: Видавництво Купріянова О.О., 2014. – 65 с.