

УДК: 617.641

© Вороненко В.В., Скалецький Ю.М., Торбін В.Ф., 2011

АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНОЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ЩОДО ПОПЕРЕДЖЕННЯ І РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ ТЕХНОГЕННОГО ТА ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРУ

Вороненко¹ В.В., Скалецький² Ю.М., Торбін³ В.Ф.

¹Міністерство охорони здоров'я України; ²Національний інститут стратегічних досліджень; ³Українська військово-медична академія

Вступ. Відповідно до статті 3 Конституції України [1], яка визначає, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, а також інших її статей, законодавства у сфері національної безпеки України і певною мірою рекомендацій міжнародних організацій та конвенцій щодо надання допомоги у сфері цивільного захисту, на різних рівнях державної влади вживались заходи для створення вітчизняної нормативно-правової бази із запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Цього вимагає і реалізація одного із основних принципів розбудови системи цивільного захисту – принципу правового забезпечення [2], який передбачає, що всі аспекти захисту населення і територій регламентуються відповідними законами та іншими нормативно-правовими актами. Вважається, що характерні для європейських та північноамериканських країн-членів НАТО менші людські втрати при надзвичайних ситуаціях і катастрофах природного характеру, зокрема, в порівнянні з країнами східної Європи серед іншого обумовлені розвиненістю і несуперечливістю нормативно-правової бази в галузі аварійної готовності й реагування цих країн-членів НАТО.

У різних країнах залежно від традицій, рівня економічного розвитку, ступеня техногенної і природної небезпеки й інших чинників національної структури, що займаються попередженням і реагуванням на надзвичайні ситуації, мають назви: організація з цивільного захисту, цивільної оборони, цивільної безпеки, управління надзвичайними ситуаціями тощо. Співробітництво у цій сфері у світових масштабах координує Міжнародна організація цивільної оборони.

У даному контексті, нижче, пропонуються матеріали аналізу вітчизняної нормативно-правової бази щодо попередження і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру

Матеріали та методи дослідження. За допомогою методу аналізу пропрацьовано 32 міжнародних нормативно-правових документа щодо забезпечення попередження та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру в Україні.

Результати дослідження та їх обговорення. У колишньому Радянському Союзі система попередження і реагування на надзвичайні ситуації починаючи з 1961 року також мала назву «Цивільна оборона». Тому логічно, що першим законодавчим

актом у цій сфері в суверенній Україні був Закон України «Про систему цивільної оборони» [3]. Відповідно до цього Закону Цивільна оборона України є державною системою органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру. Закон був, як на наш погляд, достатнім для еволюційного трансформування системи цивільної оборони до потреб сьогодення.

Однак у липні 1996 року Указом Президента України створюється Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи і розпочинається бурхлива законодавча та організаційна діяльність. У 1998 році постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 № 1198 затверджується Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру [4], у якому надзвичайні ситуації воєнного характеру не згадуються. Не зовсім логічно, але лише через рік після затвердження вищезазначеного Положення Указом Президента України від 26.03.1999 № 284/99 затверджується Концепція захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій [2]. Зі змісту Концепції стає зрозуміло, чому в Положенні про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру (ЄДС НС) ігноруються надзвичайні ситуації воєнного характеру. Виявляється, «Традиційна орієнтація системи цивільної оборони на вирішення завдань воєнного часу, її відомчий характер не дозволяли створити сталу організаційну структуру, органи управління, сили і засоби, які сприяли б ефективному здійсненню заходів щодо захисту населення в сучасних умовах, наземного прикриття основних регіонів країни.

Політичні зміни, значна кількість великих катастроф, що сталися останнім часом на території України, серед яких особливе місце займає Чорнобильська, змінили попередню парадигму цивільної оборони на таку, що базується на визнанні пріоритету захисту населення і територій від загроз мирного часу і пошуку нової моделі такого захисту з урахуванням необхідності переходу від галузевого до функціонального принципу реагування на надзвичайні ситуації». Ці концептуальні положення закріплюються Законом України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного

та природного характеру» [5].

Але зі змісту документів, що регламентують створення ЄДС НС не зовсім зрозуміло, чи створюється ця система паралельно із системою цивільної оборони чи замість неї. Судячи із реальних кроків МНС, ЄДС НС створюється на заміну цивільної оборони. Так, на базі штабів цивільної оборони областей у 1998 році створюються управління з питань надзвичайних ситуацій обласних державних адміністрацій як постійні органи управління надзвичайними ситуаціями подвійного підпорядкування: і голові обласної державної адміністрації, і МНС України. У цю нову систему включаються війська Цивільної оборони [6], яким також ставляться завдання переважно з реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру у мирний період. У грудні 2003 року відповідним наказом МНС України на базі управлінь з пожежної безпеки практично всупереч Указу Президента України від 27.01.03 № 47 “Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій” [7] були створені управління МНС України в областях, що привело до функціонування паралельних органів управління територіальними підсистемами запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. В умовах неузгодженості розмежування на законодавчому рівні функціональних обов’язків та повноважень цих органів виникає потенційна загроза неадекватного реагування територіальних підсистем на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру в умовах підвищення ризиків їх виникнення. І в передостанньому варіанті Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [8] завдання з цивільної оборони практично відсутні. Правда у діючому Положенні від 2006 року мова вже йде про те, що МНС, забезпечує реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного та військового характеру. Відсутні ознаки існування цивільної оборони і в організаційно-штатній структурі міністерства. Наприклад, у сусідній Росії, де приділяється належна увага системі цивільної оборони, відповідний орган центральної виконавчої влади має назву Міністерство Російської Федерації у справах цивільної оборони, надзвичайних ситуацій та ліквідації наслідків стихійних лих [9].

Складається ситуація, коли надмірно мілітаризована система цивільної оборони ще не до кінця зруйнована та і не може бути зруйнована, тому що залишаються завдання цивільного захисту на особливий період, а створення Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру майже завершено, але прийшло усвідомлення, що мати практично дві ідентичні системи попередження і реагування на надзвичайні ситуації недоцільно у всіх відношеннях. Логічним виходом із цього становища стало створення системи цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та військового характе-

ру. Тобто, мова йде про створення єдиної системи попередження і реагування на надзвичайні ситуації мирного часу і особливого періоду [10]. Тоді не зовсім зрозуміло, чому в цій системі розглядаються, крім інших, надзвичайні ситуації військового, а не воєнного характеру. У тлумачних словниках слово «військовий» указує на відношення до військовослужбовця або війська. У цей час як слово «воєнний» має відношення до війни. У даному контексті правильніше буде не військового, а воєнного характеру. Така термінологія перейшла і в Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1539, і в Указ Президента України від 26.06.2008 № 590/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» [11]. Якщо в МНС, якому підпорядкована є силова структура - війська Цивільної оборони, протягом 4 років (із часу прийняття Закону України «Про правові засади цивільного захисту») не знайшлося фахівця, який би виявив таку принципову лексичну помилку в Законі, який визначає політику у сфері цивільного захисту, то рівень ставлення до нормотворчої діяльності в МНС і рівень кваліфікації фахівців такий, що примушує насторожитись і стривожитись. Однак нічого дивного, якщо врахувати галопуючу зміну керівництва цього міністерства і його працівників. Особливо ця проблема актуальна останнім часом, коли міністри міняються частіше ніж раз на рік. У таких умовах не доводиться апелювати до інституційної пам’яті міністерства.

Таким чином, на сьогоднішній день в Україні є значною мірою деградована загальнодержавна система цивільної оборони (далі - ЦО), що створена на підставі Женевської конвенції 1949 року щодо захисту жертв війни, військовополонених і населення на територіях бойових дій, рекомендацій Міжнародної організації цивільної оборони [12], Закону України «Про цивільну оборону України» [3] та Положення про Цивільну оборону України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 1994 року № 299 [13].

Створена Єдина Державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру регламентується Законом України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” [5] та Положенням про єдину Державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 року № 1198 [4]. І розпочала лише створюватись на підставі Закону України “Про правові засади цивільного захисту” та окремих підзаконних актів Єдина система цивільного захисту населення і територій (ЄСЦЗ). Мета створення цієї системи, як уже зазначалось, - об’єднати функції першої та другої.

У цілому ж тільки цивільний захист регулюється сімнадцятьма законами. Крім того, ще близь-

ко 40 Законів України мають відношення до регулювання окремих елементів цієї системи. І не дивує кількість велика законів, тому що це нормативна база трьох систем попередження і реагування на надзвичайні ситуації. Усі ці закони розроблялися у різні часи, деякі втратили свою актуальність, деякі увійшли в суперечність із реаліями й потребами держави і в багатьох випадках не відповідають нормам міжнародного гуманітарного права, яке постійно удосконалюється і останніми роками зазнало суттєвих змін [14].

Крім того, на основі типових положень про територіальні та функціональні підсистеми та інших типових документів розроблено, погоджено та затверджено аналогічні документи конкретних міністерств і відомств та документи регіонального, місцевого та об'єктового рівнів, а також спільні накази міністерств і відомств з МНС про порядок взаємодії на випадок загрози чи виникнення надзвичайних ситуацій тощо. На цьому рівні нормативної бази непорозуміння й протиріччя не менше ніж на попередньому - законодавчому. Крім того, зміни у структурі центральних органів виконавчої влади, положення нових міжнародних документів оперативно не враховуються у положеннях функціональних підсистем, планах кризового реагування та інших документах ЄДС НС.

Існуюча система попередження і реагування на надзвичайні ситуації не спроможна також на оперативне нормативне, а відповідно і реальне реагування на нові загрози для населення і довкілля. Так, під час вивчення ситуації щодо можливих катастрофічних наслідків космічних літальних апаратів з ядерними енергетичними установками на борту, кожна з яких містить біля 30 кг сполук урану зі збагаченням по урану-235 90 % і більше, встановлено, що з початку космічної ери до 1995 р. було запущено 48 космічних апаратів із ЯЕУ на борту (36 одиниць – СРСР і 12 – США), причому 6 із них вже зазнали аварій [15]. За роки, що минули з початку космічної ери, забруднення навколосемного простору відпрацьованими космічними апаратами, частинами ракет, їх уламками, тобто “космічним сміттям”, досягло межі, що небезпечно для космічної діяльності та населення Землі. За оцінками американських експертів імовірність падіння космічних апаратів внаслідок зіткнення з “космічним сміттям” зростає на три порядки. На міжнародному рівні та в окремих країнах вживаються заходи з попередження і реагування на ці загрози. В Україні система протидії таким загрозам не створена. Більш того, МНС не відреагувало оперативно (на відміну від Польщі, Білорусі і Росії) на загрозу падіння, зокрема і на нашу територію, американського супутника у лютому – березні цього року. На борту цього супутника, за окремими повідомленнями, крім ракетного палива, був потужний плутонієвий генератор тепла (плутоній-238) [16,17,18].

Створенню такої ситуації у цій сфері значною мірою сприяє зосередження у межах спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту, крім функцій попередження та реагування на надзвичайні ситуації, ще й функцій державного нагляду у сфері цивільного захисту та техногенної безпеки, а також інших завдань. Такого спектру різноспрямованих

завдань, як у МНС [8], немає у жодного міністерства чи відомства в Україні.

Тобто, у державній системі, готовність структур якої до запобігання і реагування на надзвичайні ситуації визначається лише десятками хвилин чи ліченими годинами, існує значний нормативно-правовий хаос.

Неефективність реформування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру зумовила підвищення обсягів і масштабів негативних наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, що відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» є загрозами національним інтересам і національній безпеці України в економічній та екологічній сферах [19]. Катастрофічні наслідки повені у західних регіонах України в липні цього року тому свідчення.

Таким чином, очевидні ознаки системної кризи у сфері попередження і реагування на надзвичайні ситуації в Україні, що, зрештою, визнає і МНС [20,21]. Такого ж висновку щодо стану справ у МНС дійшли й науковці, які проводять дослідження у цій сфері [22].

Зважаючи на це, питання щодо стану функціонування Єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру 16.05.2008 було розглянуто на засіданні Ради національної безпеки і оборони України і рішення засідання Ради введено в дію Указом Президента України від 26.07.2008 № 590/2008 [11]. На виконання цього рішення розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.08.2008 № 1156-р було схвалено Концепцію Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 роки [23].

Однак задекларовані в загальних положеннях Концепції Програми засади створення умов для зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій, як і впровадження нових систем моніторингу небезпечних природних явищ та оцінки наслідків природних і техногенних надзвичайних ситуацій у документі не реалізовані. Не приділено у Концепції належної уваги питанням попередження і реагування на нові виклики та загрози, такі як терористичні акти. Основний акцент за переліком заходів і розподілом обсягів фінансування в Концепції зроблено на підсистемі реагування на надзвичайні ситуації, а не на попередженні надзвичайних ситуацій.

Відповідно до Концепції уже підготовлено проект Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009-2013 роки зі всім пакетом документів [24]. На реалізацію Програми планується витратити більше 10 мільярдів гривень переважно бюджетних коштів.

У зв'язку з цим слід зупинитись на окремих питаннях. По-перше, насторожують строки, в які планується вирішувати окремі проблеми для розвитку цивільного захисту. Переважно це строки від одного місяця до півроку, і лише такі заходи як розроблення та прийняття Кодексу цивільного захисту України передбачається здійснити протягом року (що теж нереально). Такі стислі строки виправдані для діяльності системи у режимі надзви-

чайного стану і недопустимі для реформування системи [28]. Та, на жаль, це проблема практично всіх попередніх програм розвитку вітчизняних систем попередження і реагування на надзвичайні ситуації. Таке враження, що реформування МНС (а, як бачимо, воно безперервне) відбувається в режимі надзвичайного стану. На наш погляд, тому і склалася така критична ситуація в системі попередження та реагування на надзвичайні ситуації, що короткі строки не дають можливості глибокого осмислення проблем і вирішення їх, врахування міжнародного досвіду і кращої практики окремих країн. По-друге, більшість заходів цієї Програми уже планувались іншими попередніми програмами та документами з реформування МНС [7,25,26,27], проте не були реалізовані. Проект Програми певною мірою проливає світло на проблему громіздкості нормативно-правової бази у системі цивільного захисту. Так, відповідно до Програми лише з проблеми захисних споруд цивільного захисту планується прийняти два Закони. Усе це є доводом того, що є проблеми системного характеру і потрібна принципово нова науково обґрунтована Концепція функціонування вітчизняної системи попередження і реагування на надзвичайні ситуації з урахуванням процесів і тенденцій щодо загроз природного, техногенного та терористичного характеру, з урахуванням сучасних сценаріїв ведення бойових дій, а також положень міжнародних документів у цій сфері. Безумовно, нова Концепція має враховувати і реальні економічні можливості держави. І, звичайно, такі принципово нові концепції неможливо розробити, обговорити з фахівцями і громадськістю та прийняти протягом лічених місяців. Необхідно також зазначити, що прийняті у 2000 – 2007 роках 13 державних та регіональних цільових програм щодо зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій та захисту населення і територій від їх наслідків, а також програми соціально-економічного розвитку регіонів, до яких включені окремі заходи цивільного захисту, також не виконано у повному обсязі [14].

Не маючи навіть належної Концепції функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій, а відповідно і нормативно-правової бази цієї системи, у тому числі і Положення про цю систему, у терміновому порядку готувати і вносити на затвердження загальнодержавну програму з її удосконалення з фінансуванням більш як 10 мільярдів гривень – це авантюризм.

Виходить так, що спочатку створюються формування цивільного захисту, забезпечуються сучасною технікою, а лише після цього вирішуються питання доцільності цих підрозділів і форм їх застосування. А може, під час формування єдиного державного реєстру сил і засобів цивільного захисту виявиться, що такі підрозділи з такими можливостями уже створено в інших міністерствах та відомствах і МНС достатньо обмежитися лише функціями координації діяльності існуючих у державі сил і засобів. На засіданні Ради національної безпеки і оборони України 16 травня 2008 року Глава держави також констатував, що бракує координації та ефективного розподілу повноважень між відповідальними органами і цьому сприяє не-

досконала законодавча база, яка регулює дану сферу [29].

Крім того, при підготовці цієї Концепції і проекту Програми через короткі терміни виконання заходів банально проігноровані такі чинники як інерційність соціальних процесів, стиль роботи, що склався, у тому числі й у МНС, політична нестабільність у державі та уже «традиційне» невиконання органами державної влади власних рішень, прийнятих законами України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, що теж в свою чергу є загрозою національній безпеці у внутрішньополітичній сфері [19].

МНС, звичайно, усвідомлює необхідність у сучасному концептуальному документі для розбудови нормативно-правової бази та власне системи цивільного захисту і що діючий Закон України «Про правові засади цивільного захисту» [10] таким вимогам не відповідає. Однак не відповідають вимогам часу та практики ні розроблена МНС Концепція проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про правові засади цивільного захисту», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2008 року № 1175-р [30] (яка, між іншим, є кроком назад порівняно з Концепцією захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій 1999 року [2]), ні розроблений на основі цієї Концепції проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про правові засади цивільного захисту» [31]. Із цього приводу слід зазначити, що, поперше, нелогічно, що спочатку розробляється Загальнодержавна цільова програма розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 роки, а потім – законодавча база цієї системи. Тобто, йдеться про вдосконалення системи, якої не існує. По-друге, запропонований проект Закону [31] – це не зміни до існуючого Закону [10], а нова його редакція. І, накінець, це те, що нова редакція Закону [31] є лише механічним об'єднанням Законів України «Про Цивільну оборону України» від 1993 року, «Про війська Цивільної оборони України» від 1999 року і «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 2000 року. Складається враження, що розробники проекту закону не ознайомлені з останніми міжнародними стратегіями щодо забезпечення більш безпечного світу і зменшення небезпеки лих та пом'якшення їх наслідків. В іншому випадку в Концепції [30] серед принципів функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій фігурували б принципи культури безпеки життєдіяльності, необхідної достатності і максимально можливого використання наявних у державі сил і засобів незалежно від їх відомчого підпорядкування, делегування максимуму повноважень щодо попередження надзвичайних ситуацій і подолання їх наслідків місцевим громадам і окремим громадянам. Зрештою, принципи нульового ризику, раціональної безпеки, превентивної безпеки, тісного зв'язку завдань з попередження і мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій із державними і місцевими програмами розвитку теж відсутні. Однак ігнорувати положення міжнародних документів у сфері цивільної захисту окремо взятою державою не слід, оскільки це мо-

же, крім іншого, відіграти роль гальма для міжнародної співпраці у цій сфері [32].

Крім того, у преамбулі до проекту Закону [30] сказано, що «він визначає організаційні та правові засади: захисту громадян України, іноземців і осіб без громадянства, які перебувають на території України, підприємств, установ, організацій, територій і доквілля від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період, у тому числі тих, що виникли внаслідок терористичної діяльності». Однак у тексті Закону питання захисту від терористичної діяльності не лише не отримали розвитку, але і заперечені у останньому абзаці статті 5: «Попередження соціально-політичних (терористичних – авт.), міжнародних конфліктів, масових заворушень і дії щодо ліквідації їх наслідків до повноважень органів управління і сил цивільного захисту не належать».

Ці пропозиції можна було б урахувати при доопрацюванні проекту, але його положення по суті не відповідають сучасним вимогам до систем попередження і реагування на надзвичайні ситуації і у випадку його прийняття у МНС залишаться ці ж проблеми, що є на сьогоднішній день.

Органам державної влади слід припинити безперервне і недостатньо обгрунтоване реформування системи цивільного захисту населення і територій та перевести хоч би законодавчу діяльність з режиму надзвичайного стану в режим повсякденного функціонування. Як на наш погляд, зважаючи на складність ситуації, мова має йти спочатку про науково обгрунтовану, з урахуванням процесів і тенденцій щодо загроз природного, техногенного та терористичного характеру для глобальної та національної безпеки, Концепцію функціонування системи цивільного захисту, яка також враховувала б економічні можливості та програми розвитку країни. На цьому етапі слід також вжити невідкладних заходів з припинення негативних тенденцій і стабілізації ситуації у сфері цивільного захисту. На другому етапі – розробити належну нормативно-правову базу системи цивільного захисту населення і територій, а тоді вже вести розмову про Концепцію програми розвитку системи цивільного захисту. І то не відразу, а лише після апробації нової системи в окремих регіонах і виявлення на практиці проблемних елементів нової системи та корегування її з урахуванням цього досвіду. Це, звичайно, не найкоротший, але найраціональніший шлях до оптимальної системи цивільного захисту населення і територій.

Висновки: 1. Відсутність детальної оцінки рівня і тенденцій загроз техногенного, природного і

терористичного характеру для глобальної та національної безпеки, непослідовність дій і нереальність строків реалізації заходів з реформування системи цивільного захисту, неврахування планів соціально-економічного розвитку країни, положень міжнародних стратегій щодо забезпечення більш безпечного середовища і пом'якшення наслідків лих при розробці програми розвитку системи попередження та реагування на надзвичайні ситуації, переобтяженість МНС широким спектром різноспрямованих завдань, у тому числі і завданнями з державного нагляду у сфері цивільного захисту і техногенної безпеки унеможливають формування нормативно-правової бази, придатної для створення адекватної рівню загроз і реальних економічних можливостей держави національної системи цивільного захисту.

2. Політична нестабільність у державі, часта зміна урядів і команд міністерств, «традиційна» практика невиконання органами державної влади власних рішень, прийнятих Законами України, Указами Президента України, Постановами Кабінету Міністрів України є значним перешкодами на шляху ефективного реформування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, зумовлюють підвищення обсягів та масштабів негативних наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, що відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України» є загрозами національним інтересам і національній безпеці України в економічній та екологічній та внутрішньополітичній сферах. Катастрофічні наслідки поведінки у західних регіонах України у липні цього року є тому свідченням.

3. З метою упорядкування нормативно-правової бази системи цивільного захисту як важливої передумови виводу цієї системи із кризи слід припинити реформування цієї системи заради реформування, перевести законодавчу діяльність із режиму надзвичайного стану у режим повсякденного функціонування, глибоко проаналізувати стан справ і причини наявних проблем, науково обгрунтувати Концепцію функціонування системи цивільного захисту з урахуванням перспектив соціально-економічного розвитку країни і міжнародних стратегій у цій сфері, паралельно вживаючи невідкладних заходів із припинення негативних тенденцій і стабілізації ситуації у сфері цивільного захисту. На другому етапі – розробити належну нормативно-правову базу системи цивільного захисту населення і територій, а вже тоді порушувати питання про Програму розвитку системи цивільного захисту.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України. К.: «Преса України».-1997.-79 с.
2. Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій. Указ Президента України N 284/99 від 26.03.1999.
3. Про Цивільну оборону України. Закон України від N 2974-ХІІ від 3.02.1993.
4. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Постанова Кабінету Міністрів України № 1198 від 03.08.1998 р.
5. «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Закон України N 1809-III від 8.07.2000.
6. Про війська Цивільної оборони України. Закон України N 19 від 24.03.1999.
7. Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій. Указ Президента України № 47 від 27.01.2003.
8. Про Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи. Указ Президента України № 1430/2005 від 10.10.2005.
9. О создании Министерства Российской Федерации по

делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Указ Президента Российской Федерации № 66 от 10.01.1994

10. Про правові засади цивільного захисту. Закон України № 1859-IV від 24.06.2004.

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру». Указ Президента України № 590/2008 від 26.06.2008.

12. Женевська конвенція щодо захисту жертв війни, військовополонених і населення на територіях бойових дій, рекомендацій. Міжнародна організація цивільної оборони, 1949.

13. Положення про Цивільну оборону України. Постанова Кабінету Міністрів України №299 від 10.05.1994.

14. Довідка до розгляду на засіданні Ради національної безпеки і оборони України питання „Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру України”. Апарат РНБОУ. – 2008. – 29 с.

15. Щодо готовності органів виконавчої влади до реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій космічного походження / Інформаційно-аналітична довідка/Інституту проблем національної безпеки. Вих.. № 11/17-226 від 14.10.04.- 7 с.

16. Американський спутник может упасть где угодно // <http://discussiya.com/2008/01/28/sputnik/>.

17. На падающем спутнике-шпионе может быть ядерный источник питания // http://www.newsru.com/world/15feb2008/usa_sputnik.html.

18. Американские военные сбили угрожавший Беларуси неуправляемый спутник // <http://www.charter97.org/ru/news/2008/2/21/4062/comments/>.

19. Про основи національної безпеки України. Закону України № 964-IV від 19.07.03.

20. Інформаційно-аналітичні матеріали до розгляду на засіданні Ради національної безпеки і оборони України питання «Про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру». К.: МНС, 2008. – 59 с.

21. Шандра В. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. К.: МНС.- 05.12.07.-10 с.

Вороненко В.В., Скалецкий Ю.М., Торбін В.Ф. Аналіз вітчизняної нормативно-правової бази щодо попередження і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру // Український медичний альманах. – 2011. – Том 14, № 4. – С. 7-12.

В статті розглянуті: Йогогамська стратегія і План дій; Міжнародна стратегія зменшення небезпеки лих; доповідь ООН: «Зниження ризику катастроф - завдання розвитку. Глобальна доповідь»; Хіогська рамкова програма дій на 2005-2015 роки; Документи ООН: Генеральна Асамблея й Міжнародна стратегія зменшення небезпеки лих.

Ключові слова: стихійні лиха, оцінка ризику, управління ризиками, міжнародне співтовариство.

Вороненко В.В., Скалецкий Ю.Н., Торбин В.Ф. Анализ отечественной нормативно-правовой базы относительно предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и естественного характера// Украинский медицинский альманах. – 2011. – Том 14, № 4. – С. 7-12.

В статье рассмотрены угрозы ядерного и радиологического терроризма, возможные чрезвычайные ситуации, обусловленные актами ядерного терроризма и меры МАГАТЭ по предотвращению и реагированию на чрезвычайные ситуации, обусловленные актами ядерного терроризма. Сделан краткий обзор государственной политики противодействия чрезвычайным ситуациям в Украине. Проанализирована организация борьбы с терроризмом в Украине, очерчена специфика мероприятий по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций, обусловленных террористическими актами.

Ключевые слова: ядерный терроризм, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, система противодействия чрезвычайным ситуациям, нормативно-правовая база.

Voronenco V.V., Skaletskiy Yu.N., Torbin V.F. An analysis of home normatively-legal base is in relation to warning and reacting on the emergencies of technogenic and natural character // Украинский медицинский альманах. – 2011. – Том 14, № 4. – С. 7-12.

The threats of nuclear and radiological terrorism, possible extraordinary situations, conditioned by the acts of nuclear terrorism and measure of IAEA on prevention and reacting on extraordinary situations, conditioned by the acts of nuclear terrorism, are considered in the article. The brief review of public policy of counteraction to the extraordinary situations is done in Ukraine. Organization of fight is analysed against terrorism in Ukraine, the specific of measures is outlined on warning of origin of extraordinary situations, conditioned by assassinations.

Keywords: nuclear terrorism, extraordinary situations of natural and technogenic character, system of counteraction to the extraordinary situations, normative-legal base.

22. Бегун В.В., Лисиченко Г.В. Вдосконалення єдиної державної системи цивільного захисту з позиції загальної теорії систем//Збірник наукових праць Інституту проблем моделювання в енергетиці НАН України ім. Г.Є.Пухова. К.,2007. - Вип. 34.-С. 43-47.

23. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009—2013 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1156-р від 20 серпня 2008 р.

24. Комплект документів до Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009—2013 роки // http://www.mns.gov.ua/laws/regulations/pub_discussion/?m=D3.

25. Про затвердження Програми запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру на 2000 - 2005 роки. Постанова Кабінету Міністрів України N 1313 від 22 серпня 2000.

26. Про комплексні заходи, спрямовані на ефективну реалізацію державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, запобігання та оперативного реагування на них, на період до 2005 року. Постанова Кабінету Міністрів України № 122 від 7.02.2001.

27. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про стан техногенної та природної безпеки в Україні" Указ Президента України від 11.11.2002.

28. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про реалізацію органами виконавчої влади заходів, спрямованих на ліквідацію наслідків надзвичайної ситуації природного характеру в зонах надзвичайної екологічної ситуації в окремих місцевостях Вінницької, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей». Указ Президента України від 19.08.2008.

29. Президент України проводить засідання РНБОУ. Прес-служба Президента України Віктора Ющенка. 16.05.2008, 12:15.

30. Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про правові засади цивільного захисту". Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2008 р. N 1175-р.

31. Про внесення змін до Закону України «Про правові засади цивільного захисту». Проект Закону України, 2008.

32. Рамкова конвенція з надання допомоги у сфері Цивільної допомоги. Женева, 22.05.2000.