

**ОРГАНІЗАЦІЙНО–ПРАВОВІ ЗАСАДИ
РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ
ТА ОБОРОНИ УКРАЇНИ ЯК УМОВА ПІДВИЩЕННЯ
ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРИРОДНО–ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ
ТА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

Д.М. Павлов

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри економіко–правових дисциплін
Національної академії внутрішніх справ*

Постановка проблеми. Забезпечення безпеки і оборони традиційно виступає пріоритетом політики будь–якої держави, а сектор безпеки та оборони є одним із найбільш динамічних елементів державного механізму. Адже нові виклики та загрози виникають перманентно, при цьому в багатьох випадках здатність адекватно їм протидіяти визначає рівень життєздатності самої держави. Здійснення радикальних змін у безпековому просторі нашої держави – це не тільки об'єктивна потреба, що визріла в надрах українського суспільства, це ще й вимога європейської спільноти щодо «створення таких доцільних і ефективних інститутів безпеки, які обслуговують інтереси безпеки громадян суспільства і держави, поважаючи права людини, діючи в межах закону та під дієвим демократичним контролем» [1, с. 22].

Важливим елементом реформи сектору безпеки та оборони виступає оптимізація системи цивільного захисту. Адже системи цивільного захисту та цивільної оборони відіграють все більшу роль у забезпеченні національної безпеки європейських країн. Моделі цивільного захисту країн ЄС і НАТО різняться між собою, однак мають спільні основоположні цілі і принципи – попередження, боротьба з наслідками і відновлення після природних і техногенних катастроф незалежно від причин їх виникнення з метою захисту невід'ємних прав і свобод громадян, їх власності, демократичного устрою держави і ринкових засад економіки [2].

Реалізація заходів щодо розбудови в Україні сучасної системи цивільного захисту значною мірою спирається на досвід, отриманий у співпраці із структурами НАТО у рамках програми Партнерство заради миру, системи особливого партнерства і Плану дій Україна–НАТО. У першу чергу, це стосується взаємодії Державної служби надзвичайних ситуацій з Головним комітетом з надзвичайного цивільного планування (SCEPC) НАТО, та його робочи-

ми органами. Важливу роль відіграють також механізми двосторонньої кооперації у сфері цивільного захисту з окремими країнами.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. Дослідженню проблематики правового регулювання забезпечення природно-техногенної безпеки та цивільного захисту присвячені наукові праці Ю.Ю. Азарова, А.В. Басова, А.І. Берлача, С.С. Засунька, В.К. Колпакова, С.Ф. Константінова, О.В. Копана, О.В. Кузьменко, О.П. Рябенко, Л.А. Жукової, О.О. Труша, А.Г. Чубенка та інші.

Метою статті є теоретико-правовий аналіз питань реформування сектору безпеки та оборони України як умови підвищення ефективності забезпечення природно-техногенної безпеки та цивільного захисту.

Основні результати дослідження. На жаль, навіть у наукових публікаціях не завжди простежується чітке усвідомлення відмінностей між безпекою та обороною. Традиційно безпека визначається насамперед у категоріях «національної безпеки»: як захист національної території проти загроз, у тому числі військового характеру. Закінчення холодної війни, глобалізація, нові ризики, небезпеки і загрози, як і зміни у власних країнах, різко змінили характер середовища безпеки країн. Більшість держав сьогодні стикається з великим масивом викликів безпеці, швидше невійськової, ніж військової природи, що вимагають іншої реакції. У міру того, як обмеженість військово- і державно-орієнтованих уявлень про безпеку стає все очевиднішою, відбувається розширення і поглиблення поняття безпеки, яке розширяється і тепер не зосереджується виключно на безпеці держави та її території, а має на увазі безпеку індивідумів, співтовариств, суспільства, регіонів або навіть міжнародної системи. Ризики і небезпеки, відмінні від військових загроз, входять до порядку денного безпеки, як, наприклад, екологічна деградація, соціо- демографічні виклики, поширення інфекційних хвороб, транснаціональний тероризм і організована злочинність [1]. Водночас, традиційні системи безпеки та оборони можуть виявитися недостатньо ефективними в умовах «гібридної війни» та зростання рівня терористичної загрози. Особливого значення у цьому контексті набуває питання протидії техногенному (технологічному) тероризму.

У демократичних країнах традиційно розрізняють сили безпеки, що відповідають за внутрішню безпеку, і оборонний сектор, що відповідає за оборону держави. Оборона у нормі пов'язана із зовнішньою загрозою, і може бути обмеженою у просторі і навіть у часі. В цьому випадку йдеться про усунення загрози. Оскільки потенційні загрози можуть швидко перетворитися на фактичні загрози, для оборони потрібна підготовленість і система швидкого підвищення готовності або мобілізації. Досягнення і збереження внутрішньої безпеки пов'язано із запобіганням загроз стабільності в межах країни і протидією їм, громадським порядком, безпекою індивідумів, співтовариств і суспільства від насильства, постійним, методичним функціонуванням держави з її інститутами і сталим соціально-економічним розвитком. До того ж, саме держава, іноді разом з регіональною або місцевою владою, гарантує цю безпеку. Але сили різні. Війська повинні забезпечувати оборону, а цивільні сили – мати справу з безпекою [1, с. 19].

В багатьох випадках міжнародні організації, НАТО і ЄС більше не розрізняють оборону і безпеку, називаючи їх Сектором безпеки. Сектор розуміється як сума всіх органів і сил, чий обов'язок полягає в захисті держави та її установ. Він включає стрижньові структури, такі як збройні, правоохоронні та воєнізовані сили, органи розвідки і безпеки, митну службу, берегову охорону і прикордонну службу, а також ті інститути, які формулюють, здійснюють і контролюють політику внутрішньої і зовнішньої безпеки. ЄС і Європейська Парламентська Асамблея підрозділяють сектор безпеки на чотири головні сектори: оборони, поліції, розвідслужб і управління кордонами [3]. В контексті нашої теми розподілу праці у сфері оборони і безпеки ми продовжуватимемо розрізняти сектор оборони і сектор безпеки, але дотримуємося поділу його на чотири головні елементи: оборони, поліції, спецслужб і управління кордонами.

Непередбачені обставини, при виникненні яких використовуватимуться засоби оборони і безпеки, можуть бути різні: природні або інші катастрофи, акти громадської непокори і безладдя, терористичні акти, заколоти, війни. Названі події змінюють ситуацію таким чином, що може виникнути необхідність розгортання і використання сил оборони і безпеки. Розглянемо питання розподілу праці у сфері оборони і безпеки на прикладі реагування на природну катастрофу.

Природна катастрофа – це несподіване лихо, подія, що спричинює тяжкі наслідки, руйнування, це наслідок небезпечного явища, що відбувається, коли збігаються людська діяльність і природні феномени, зокрема такі фізичні явища, як виверження вулкана, землетрус, обвал тощо, – які не впливають на людські істоти. Жертви або майнові пошкодження залежать від здатності населення збільшувати руйнівний вплив або протистояти йому. Катастрофа – це і соціальне руйнування на рівні індивідуума, співтовариства або держави. У сферах, де відсутні інтереси людини, природні феномени не несуть небезпеки і не призводять до катастроф. Таке розуміння втілено у визначенні: «катастрофи відбуваються, коли небезпеки накладаються на вразливість» [1].

Боротьба з катастрофами складається з чотирьох напрямків діяльності: пом'якшення, приготування, реагування і відновлення.

Пом'якшення намагається запобігти катастрофі або зменшити її наслідки. Пом'якшення результативне для запобігання лавині, повені і голоду, для заходів щодо охорони здоров'я, при порушеннях надходження електроенергії, води, аваріях системи каналізації.

Приготування досягається створенням національних і регіональних центрів надзвичайних ситуацій (які координують і цивільну оборону) і загальнодержавної практичної доктрини реагування на надзвичайні ситуації. Додаткові заходи включають постійні державні запаси медичних засобів, стратегічні резерви пального, зерна та інших основних продуктів харчування. Подальша підготовка передбачає навчання, відповідне постачання і оснащення для використання на стадіях реагування і відновлення.

Реагування мобілізує аварійні служби. Про надзвичайну ситуацію спочатку повідомляють диспетчера пожежних служб або поліції, який вирішує, чи залучати центр надзвичайних ситуацій. Найефективнішими у порятунку

життя і майна є централізовані служби, зокрема пожежники, поліція, комунальні аварійні команди і спілки допомоги, такі як «Червоний хрест» [1].

Відновлення полягає у відтворенні пошкодженої інфраструктури, всіх видів комунікацій, споруд і виробництв, поверненні людей до нормального життя. Це найтриваліша і найдорожча фаза. Якщо ресурси для ослаблення і матеріали для відновлення розосередити до того, як трапилася катастрофа, можна запобігти каскадам соціальних і гуманітарних катастроф. У багатьох випадках відновленню можуть дуже допомогти невеликі об'єми завчасно підготовленої інфраструктури.

Відповідно, пом'якшення є справою національної, регіональної і місцевої влади, її підрозділів екстреної допомоги, рятувників і частин, що відповідають за захист критичної державної інфраструктури. Сектор безпеки повинен бути проінформований про плановані або здійснені заходи. Сектор оборони інформується тільки у випадку, якщо є необхідність знати про плановані або реалізовані заходи.

Приготування здійснюється національним, регіональним і місцевим урядом. Сектор безпеки має спланувати і організувати заходи і засоби безпеки, необхідні для всіх можливих випадків; розробити керівництво щодо забезпечення безпеки населення, яке постраждало внаслідок катастрофи, і управління можливою евакуацією; бути повністю обізнаним про всі плани і приготування на випадок тривоги, мобілізації та дій у разі катастрофи; мати достатньо фахівців, які приписані до центрів надзвичайних ситуацій і які керуватимуть діями щодо полегшення наслідків катастрофи під загальним керівництвом призначеного державного або регіонального координатора надзвичайних ситуацій; планувати, організувати і брати участь у навчаннях і тренуваннях щодо застосування і розгортання засобів безпеки; розробити нормативи для таких навчань і оновлювати плани на певні випадки [1].

Сектор оборони традиційно залучається тільки до планування та підготовки конкретних заходів цивільної оборони або на випадок, коли штатні аварійні служби та їх мобілізований резерв будуть різко переобтяжені. Тільки в таких екстремальних випадках ресурси оборони братимуть участь у підготовці та плануванні, а потім відіграватимуть допоміжні ролі: під керівництвом цивільного уряду на користь цивільної влади, яким вони допомагають.

Реагування спрямовується та узгоджується координатором надзвичайних ситуацій і персоналом центру надзвичайних ситуацій і здійснюється разом з діями щодо полегшення наслідків катастрофи. Сектор безпеки братиме участь у роботі персоналу центру, очолюватиме і проводитиме операції безпеки. Участь сектору безпеки на стадії реагування полягає в наступному: рекогносцировка, збір інформації, аналіз і оцінка пошкоджень або загроз; мобілізація, розгортання і введення в дію, згідно з установленими пріоритетами своїх ресурсів, що забезпечують безпеку населення, яке постраждало внаслідок катастрофи; управління безпечною евакуацією; запобігання несанкціонованому доступу в зону катастрофи і на територію, залишену населенням; охорона приватної власності в залишених населенням зонах; заходи охорони правопорядку, де вони додатково будуть потрібні [1].

Тільки якщо цивільних ресурсів залучених до дій щодо полегшення наслідків катастрофи, бракуватиме, то для допомоги цивільній владі під цивільним керівництвом буде залучено сектор оборони. Допомога виявлятиметься у вигляді допоміжних дій, а оперативна відповідальність лежатиме на цивільній владі. Зазвичай збройні сили визначатимуть склад сил для розгортання і відповідатимуть за командування частинами та їх уведення в дію. Збройні сили в надзвичайній ситуації можуть забезпечити підтримку одночасно декількох операцій, займаючись ліквідацією наслідків сильних руйнувань, рятуванням, евакуацією й охороною людей і майна в зруйнованих районах. Залежно від типу, особливостей, масштабу катастрофи і невідкладності реагування, участь збройних сил може полягати переважно у наступному: наданні повітряного і наземного транспорту для великомасштабної евакуації, розгортанні рятувальних і медичних підрозділів для надання першої допомоги, розподілі харчування, медикаментів, пального; розгортанні і застосуванні військових засобів наведення мостів і переправ; участі саперних і бойових інженерних частин для розчищення доріг евакуації, транспортуванні запасів для запобігання подальшому розповсюдженню катастрофи і базового відновлення інфраструктури; забезпеченні мобільних засобів і мереж зв'язку в районах з порушеними комунікаціями; наданні аварійно-рятувального і спеціального військового персоналу (психологів, психіатрів, медичних фахівців для контролю захворюваності, локалізації аварій і обеззаражування, фахівців з суспільних робіт); посиленні цивільної поліції військовими поліцейськими і консультантами з правових питань; наданні водоочищувального устаткування і фахівців, мобільних генераторів енергії, польових кухонь, хлібопекарень, мобільних моргів загального і спеціального призначення. Проте не можна допускати участі військ у переселенні переміщеного або евакуйованого населення та відновлювальних заходах, які мають здійснювати цивільні урядові органи [1].

Відновлення скеровують і здійснюють цивільні урядові органи і приватні підприємства. Звичайно, потреба залучення сектору безпеки може виникнути тільки тоді, коли йдеться про спеціальні операції щодо охорони правопорядку і запобігання пограбуванням приватної власності у районах відновлення. Участь сектору оборони обмежується відновленням пошкоджених об'єктів оборонного характеру та інфраструктури Збройних сил. І навіть у цьому випадку вони не конкурують з цивільними підприємствами.

Збройні сили можуть використовуватися для підтримки цивільної влади і вже задіяних засобів, керівного органу, або ж для їх посилення (де можливо) і заміни (коли необхідно), цивільних структур у таких сферах: планування операцій і управління; транспортне планування, автомобільні, залізничні, повітряні та водні перевезення, управління ними; пошукові та рятувальні операції; медичне обслуговування всіх рівнів; профілактичні медичні та ветеринарні заходи; обеззаражування і евакуація потерпілих; виявлення, ідентифікація останків і поховання; робота з переміщеними особами; протиатомна, радіологічна, хімічна і біологічна розвідка, захист і обеззаражування; операції з постачання коштами для існування і паливом; очищення води і водопостачання; тимчасове забезпечення житлом і базове будівництво; ремонт і розви-

ток інфраструктури; оцінка і ліквідація пошкоджень; ремонт і обслуговування транспортної інфраструктури; забезпечення харчуванням; підтримка безпеки руху; пожежегасіння; психологічні заходи; суспільні справи; координація взаємодії цивільної і військової сфер; збір і систематизація інформації; інформаційні операції [1].

Маємо відзначити, що в ситуації, яка склалася в Україні, особливого значення набуває питання протидії техногенному та катастрофічному тероризму. Новими викликами, що породжуються цими видами тероризму, можна вважати, зокрема, міцніший взаємозв'язок між внутрішньою і зовнішньою безпекою, що свідчить про те, що відмінності зникають. Внаслідок цього дедалі тіснішою стає співпраця між: правоохоронними органами, розвідслужбами і армією. Виникає проблема дублювання завдань між міністерствами внутрішніх справ і оборони, що безпосередньо стосується питання підпорядкування служби з питань надзвичайних ситуацій.

Боротьба з тероризмом усередині країни має на увазі застосування сили, тому виникає питання, кому дозволено дати на це дозвіл, і хто буде це виконувати. Урядам доведеться роз'яснити, як застосовуватиметься «право на постріл», тобто чи потрібен спеціальний дозвіл міністра, і за яких обставин буде дозволено надання надзвичайних повноважень. В США для поліпшення координації було ухвалено рішення утворити спеціальне міністерство внутрішньої безпеки. Інші країни також розглядали питання створення міністерств безпеки на додаток до традиційних міністерств юстиції та внутрішніх справ. Вирішальний чинник – чи можуть вертикалі влади і лінії зв'язку, що існують в нормальних умовах, використовуватися і в надзвичайних ситуаціях. Додаткова координація завжди несе небезпеку дублювання і затримок. Отже, проблема зводиться до того, «хто робить що, коли і як», і до забезпечення, що кожний знає своє місце в цій структурі. Парламентарі мають взяти на себе важливе зобов'язання підштовхувати свій уряд до чітких командних вертикалей, які гарантуватимуть, що коли криза вимагатиме вищих рівнів підтримки і застосування сили, то будуть задіяні всі потенційні дійові особи [1].

Висновки. Досягнення дієвого розподілу повноважень у сфері безпеки та оборони в цілому, та цивільного захисту та цивільної оборони, зокрема, бачиться також у відношенні до міністерств, яким підлеглі сили безпеки і оборони: сили оборони – Міністерству оборони, сили безпеки – Міністерству внутрішніх справ або, в деяких державах – Міністерству безпеки або Міністерству юстиції. Відповідно, підвищення ефективності функціонування вітчизняного сектору безпеки та оборони з урахуванням необхідності забезпечити готовність системи цивільного захисту до дій в умовах реальної зовнішньої та внутрішньої військово-терористичної загрози, вимагає чіткого розмежування функцій між Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством оборони України. Фактично, ми маємо повернутися до розмежування функцій цивільного захисту, змістом якого має стати переважно протидія загрозам невійськового характеру, та цивільної оборони. Уповноваженим суб'єктом у сфері цивільного захисту та пожежної безпеки має виступати МВС України, а реалізація завдань у сфері цивільної оборони повинна здійс-

снюватися Міністерством оборони. З урахуванням складної безпекової ситуації в нашій державі, у перспективі виправданим є створення Міністерства внутрішньої безпеки, серед функцій якого може бути забезпечення цивільного захисту, пожежної безпеки, забезпечення кібернетичної безпеки, боротьба з організованою злочинністю, організація протидії тероризму, у тому числі техногенному та ядерному.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Розбудова безпеки і оборони. Збірка матеріалів щодо Плану партнерських дій із створення інститутів оборони і безпеки (PAP-DIB) / За ред. Філіпа Х. Флурі, Вітлема Ф. ван Ікелена; [перекл. з англ. О. Михалочко за участю К. Гломозди]. – Женева–Київ, 2006. – 383 с.

2. Шевцов А., Їжак О. Реформування системи цивільного захисту населення відповідно до завдань європейської та євроатлантичної інтеграції / А. Шевцов, О. Їжак. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/3.htm>

3. Council of Europe, Parliamentary Assembly. Democratic Oversight of the Security Sector in Member States : Report Political Affairs Committee. Doc. 10567, 2 June 2005. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc05/ED0C10567.htm>

Павлов Д.М. Організаційно-правові засади реформування сектору безпеки та оборони України як умова підвищення ефективності забезпечення природно-техногенної безпеки та цивільного захисту

У статті досліджуються напрямки реформування сектору безпеки та оборони України, доводиться доцільність розмежування функцій цивільного захисту та цивільної оборони та необхідність відповідної трансформації моделі публічного адміністрування у сфері безпеки. На основі аналізу іноземного досвіду з питань розмежування компетенції між органами безпеки та оборони при забезпеченні захисту від надзвичайних ситуацій різної генези та протидії тероризму, у тому числі техногенному та ядерному, визначені основні напрямки організаційно-правового забезпечення реформаційних процесів у секторі безпеки.

Ключові слова: сектор безпеки та оборони, цивільна оборона, цивільний захист, природна безпека, техногенна безпека, надзвичайна ситуація, цивільний захист, система цивільного захисту.

Павлов Д.Н. Организационно-правовые основы реформирования сектора безопасности и обороны Украины как условие повышения эффективности обеспечения природно-техногенной безопасности и гражданской защиты

В статье исследуются направления реформирования сектора безопасности и обороны Украины, доказываются целесообразность разграничения функций гражданской защиты и гражданской обороны и необходимость соответствующей трансформации модели публичного администрирования в сфере безопасности. На основе анализа зарубежного опыта по вопросам разграничения компетенции между органами безопасности и обороны при обеспечении защиты от чрезвычайных ситуаций различной генезы и противодействия терроризму, в том числе техногенному и ядерному, определены основные направления организационно-правового обеспечения процессов реформирования в секторе безопасности.

Ключевые слова: сектор безопасности и обороны, гражданская оборона, гражданская защита, природная безопасность, техногенная безопасность, чрезвычайная ситуация, гражданская защита, система защиты.

Pavlov D.N. Organizational and legal principles of security sector reform and defense of Ukraine as a condition for improving the efficiency of providing environmental and technical security and civil protection

This article explores areas of security and defense sector of Ukraine reform, has expediency separation of the functions of civil defense and civil protection and the need for appropriate model transformation of public administration in the field of security. Based on the analysis of foreign experience in distribution of powers between the organs of defense and security, while ensuring protection from emergency situations of different origin and combating terrorism, including man-made and nuclear, set priorities for organizational and legal support the reform process in the security sector.

Keywords security and defense sector, civil defense, civil defense, natural security, technological safety, emergency, civil defense, civil defense system.

Стаття надійшла до редакції 07.03.2015.