

УДК 342.1

ІСТОРІЯ СТВОРЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ПЕРСПЕКТИВИ ТА РЕАЛІЇ СЬОГОДЕННЯ

Федорчак В.В., к. н. з держ. у.,
начальник

Управління ДСНС України в Кіровоградській області

У статті здійснено історичний огляд створення державної служби України з надзвичайних ситуацій. Досліджено розвиток служби від започаткування до нинішнього часу, а також розглянуто законодавство України, що регулює її діяльність.

Ключові слова: державна служба, надзвичайні ситуації, історія розвитку, законодавство.

В статье осуществлен исторический обзор создания государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям. Исследовано развитие службы от начала по нынешнее время, а также рассмотрено законодательство Украины, регулирующее ее деятельность.

Ключевые слова: государственная служба, чрезвычайные ситуации, история развития, законодательство.

Fedorchak V.V. HISTORY AND DEVELOPMENT OF CIVIL SERVICE OF UKRAINE EMERGENCIES: PROSPECTS AND REALITY TODAY

This article provides a historical overview of creation of Civil Service of Ukraine of Emergencies. Investigates the development of service from launching to date, and is considered the legislation of Ukraine regulating this activity.

Key words: public service, emergencies history, of legislation.

Постановка проблеми. На сучасному етапі державотворення інтеграція України до Європейського Союзу визнається неодмінною складовою подальшої демократизації нашої країни, формування громадянського суспільства [1, с. 52]. Тому радикальні соціально-економічні перетворення, що відбулися за останнє десятиліття, спричинили як позитивні, так і негативні зміни в сучасному українському суспільстві. Це, у першу чергу, стосується відносин щодо забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їхнього життя, здоров'я та власності [2, с. 114].

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини, та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [3].

Реалізація окреслених напрямків державної діяльності можливе за умов стабільного функціонування всіх галузей суспільного життя та здійснення відповідних перетворень, насамперед, у політичній, економічній та соціальній сферах. Разом із тим такі перетворення постійно піддаються негативному впливу стихійних лих, технологічних катастроф, глобальних змін в екосистемі, соціально-політичних конфліктів, які в своїй сукупності або окремо супрово-

джуються виникненням надзвичайних ситуацій. Останні, як невід'ємний складовий елемент функціонування суспільства, негативно впливають на реалізацію громадянами своїх конституційних прав та свобод. Як наслідок, під загрозу підпадають такі права громадян, як право на життя, здоров'я, особисту недоторканність, свободу пересування та вибір місця проживання, сприятливий екологічний стан, інформацію, реалізацію права власності тощо. Крім того, негативних наслідків, переважно матеріального характеру, зазнають суб'єкти господарської діяльності, а також державні підприємства, установи і організації. Зазначені обставини обумовлюють актуальність вибраної теми.

Ступінь розробленості проблеми. У науковій літературі питанням, присвяченим державній службі України з надзвичайних ситуацій приділено багато уваги. Дослідженням цієї проблематики займалися як вітчизняні, так і зарубіжні наукові діячі, такі як: Т.Є. Абова, С.С. Алексєєв, Б.С. Антімонов, М.М. Агарков, Г.І. Балюк, Л.М. Баранова, І.А. Бірюков, С.Н. Братусь, О.Г. Братель, А.В. Венедиктов, С.І. Вільнянський, Д.М. Генкін, В.П. Грибанов, О.В. Дзера, І.О. Дзера, А.С. Довгерт, О.С. Іоффе, Н.С. Кузнецова, В.А. Ліпкан, Г.К. Матвєєв, В.А. Ойгензіхт, Є.А. Павлодський, В.В. Піляєва, І.А. Покровський, В.І. Рабінович, Н.О. Саніахметова, В.І. Серебровський, Г.Я. Стоякін, В.І. Тертишніков, Ю.К. Толстой, В.А. Туманов, Р.О. Халфіна, Є.О. Харитонов, Я.М. Шевченко, Р.Б. Шишка, К.К. Яічков та інші.



Мета. Виходячи з наведеного, визначимо, що метою цієї наукової роботи є здійснення історичного огляду створення та розвитку державної служби України з надзвичайних ситуацій: перспективи та реалії сьогодні.

Виклад основного матеріалу. Щорічно при надзвичайних ситуаціях травмується та гине значна кількість людей та спричиняється шкода майну. Так, у 2010 році загинуло 361 особа, 753 особи постраждали, матеріальних збитків було завдано на суму 984,7 млн. грн.; відповідно у 2011 році загинуло – 355 осіб, постраждалих – 985, збитків завдано на 102,8 млн. грн.; у 2012 році загинуло 301 особа, 861 особа постраждала, збитків завдано на суму 249,8 млн. грн.; у 2013 році 253 особи загинуло, постраждалих – 854, матеріальних збитків завдано на 352,3 млн. грн.

Здійснення ефективних заходів щодо стабілізації в Україні економічної, політичної та суспільної сфер життя супроводжується постійними проявами надзвичайних ситуацій, що стали невід'ємним атрибутом існування людства. [4, с. 3].

За таких умов питання захисту прав суб'єктів правовідносин стають одними з пріоритетних напрямків діяльності уповноважених органів державної влади. Окреслена проблема, на нашу думку, залишається актуальною не лише для України, але й для інших держав світу, що обґрунтовується рядом обставин.

Немає найпочеснішої місії, ніж допомагати людям, котрі потрапили в біду, рятуючи їхнє життя. Це щоденна кропітка робота рятувальників, це їх щоденний подвиг, це традиції, що зберігаються віками. Необхідність організації захисту населення і об'єктів народного господарства була викликана появою у роки першої світової війни (1914–1918 рр.) нового роду військ авіації та застосуванням хімічної зброї. Для запобігання загрози тилу та мирному населенню у 1918 році була створена протиповітряна оборона (ППО). У 1929 році на базі управління ППО утворюються служби інженерно-хімічного захисту внутрішнього нагляду і розвідки, пізніше (у 1931 році): протипожежної охорони, порятунку і безпеки, медико-санітарної, ветеринарної служб [5].

4 жовтня 1932 року вийшла постанова, яка затвердила Положення про протиповітряну оборону території СРСР. Цей акт ознаменував утворення місцевої протиповітряної оборони (МППО), основи майбутньої цивільної оборони, що призначалась для захисту населення від повітряного нападу противника. За порівняно короткий строк МППО країни перетворилася на ефективну

систему захисту населення і об'єктів економіки від ударів противника з повітря.

На початку Великої Вітчизняної війни МППО була достатньо організованою, чіткою, сучасною для того періоду системою і, в цілому, була готова до виконання покладених на неї завдань. У післявоєнний період перед МППО стояло два завдання: по-перше, участь у відновленні народного господарства; по-друге, уточнення завдань та удосконалення організаційної структури з урахуванням досвіду, набутого під час війни.

В липні 1961 року МППО була перетворена на Цивільну оборону СРСР, яка стала складовою частиною системи загальнодержавних оборонних заходів, що здійснювалися у мирний і воєнний часи, з метою захисту населення і народного господарства країни від зброї масового ураження, а також для проведення рятувальних та аварійно-відновлювальних робіт в осередках ураження, зонах можливих затоплень. Таким чином, заходи цивільної оборони поширилися на всю країну, на всі верстви населення, і відповідальність за їх виконання почала здійснюватись за територіально-виробничим принципом [5].

У 80-х роках штаби, частини і формування цивільної оборони залучалися до боротьби з великими стихійними лихами, брали участь у розробці та організації профілактичних заходів, спрямованих на зменшення збитків при можливих стихійних лихах, аваріях, катастрофах. Аварія на Чорнобильській АЕС 26 квітня 1986 року стала серйозним випробуванням для населення України. Вона дала предметний урок, виявила недоліки і вузькі місця у готовності цивільної оборони. В Чорнобилі ми вперше реально зіткнулися з такою грізною силою, якою є ядерна енергія, що вийшла з-під контролю.

Першими, хто прийшов на боротьбу з полум'ям на четвертому енергоблоці були пожежники, які ціною власного життя врятували світ від розбурханого атомного пекла. Серед ліквідаторів цієї найбільшої за всю історію людства техногенної катастрофи були і 17 тис. наших земляків. У ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС взяли участь більше 20 військовослужбовців і службовців штабу цивільної оборони Кіровоградської області, які продемонстрували зразки вірності службовому обов'язку та мужності.

У 90-ті роки проблеми природної та техногенної безпеки набули важливого значення, що вимагали невідкладного вироблення цілісної державної політики у сфері безпеки життєдіяльності, створення досконалих механізмів її реалізації. Існуюча на той час система захисту населення, віді-

гравши свою позитивну роль, вже не могла забезпечити реалізацію свого призначення, бути гарантом безпеки населення.

Після здобуття Україною незалежності в 1991 році, питаннями цивільного захисту та цивільної оборони, ліквідації наслідків та попередження надзвичайних ситуацій, захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, гасіння пожеж та пожежної безпеки займалися три окремих відомства: штаб Цивільної оборони України; Міністерство у справах захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС; Головне управління пожежної охорони МВС України.

З лютого 1993 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про Цивільну оборону України», 10 травня 1994 року Кабінет Міністрів України приймає постанову від № 299, якою затверджується «Положення про цивільну оборону України». Вперше було визначено, що 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.

Самим кардинальним кроком, який докорінно змінив обличчя і суть системи захисту населення від надзвичайних ситуацій, було утворення МНС України. 28 жовтня 1996 року Указом Президента України Л.Д. Кучми на базі штабу ЦО України і Мінчорнобиля України створено єдине відомство – Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС України), яке стало головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільної оборони, рятувальної справи, створення та функціонування систем страхового фонду документації, поводження з радіоактивними відходами, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, попередження ситуацій і реагування на них, ліквідації їх наслідків та наслідків Чорнобильської катастрофи, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління та несе відповідальність за її стан і розвиток.

Територіальні органи МНС України до 2003 року були представлені Головним управлінням (управліннями) з питань надзвичайних ситуацій у складі обласних державних адміністрацій. 27 січня 2003 року Указом Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій» [6] органи і підрозділи Державної пожежної охорони виведені зі складу МВС і

передані до складу МНС України. 19 грудня 2003 року видано Указ Президента України «Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів Державної пожежної охорони в оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року» [7]. Державна програма передбачала створення на базі військ ЦО України та органів і підрозділів пожежної охорони єдиної невійськової Оперативно-рятувальної служби. Передбачалася повна демілітаризація МНС, звільнення особового складу військ ЦО з військової служби з подальшим присвоєнням спеціальних звань внутрішньої служби.

У 2005 році був прийнятий Закон України «Про правові засади цивільного захисту», який визначав правові та організаційні засади у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру, повноваження органів виконавчої влади та інших органів управління, порядок створення і застосування сил, їх комплектування, проходження служби, а також гарантії соціального і правового захисту особового складу органів і підрозділів цивільного захисту [8].

У 2006 році війська Цивільної оборони України були повністю розформовані, особовий склад військ і Державної пожежної охорони влився в ряди єдиної Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС України. У 2008 році особовий склад органів і підрозділів МНС був переведений на службу за контрактом з переатестацією в спеціальні звання служби цивільного захисту.

В грудні 2010 року Указом Президента України Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи було реорганізовано в Міністерство надзвичайних ситуацій України, як головний центральний орган виконавчої влади в системі цивільного захисту, реагування та попередження надзвичайних ситуацій, Державну інспекцію техногенної безпеки України, Державне агентство зони відчуження, Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України – як центральні органи виконавчої влади, які спрямовуються і координуються Міністерством.

У 2011 році здійснювалися основні заходи з розділення Міністерства у справах МНС України на 4 окремих відомства: Міністерство надзвичайних ситуацій України (як головний орган); Державна інспекція техногенної безпеки України; Державне агентство зони відчуження; Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України [8].



У листопаді 2011 року закінчені заходи щодо переведення особового складу наглядно-профілактичного блоку МНС для подальшого проходження служби в новостворену Державну інспекцію техногенної безпеки України, завершено формування її органів та підрозділів. Особовий склад залишився на службі цивільного захисту з відповідними спеціальними званнями, Указом Президента на них поширювався порядок проходження служби цивільного захисту, медичне, санаторно-курортне забезпечення, пільги та компенсації, передбачені для особового складу МНС.

У 2012 році Державні пожежні частини реформовані в Державні пожежно-рятувальні частини (ДПРЧ) і підпорядковані безпосередньо територіальним органам МНС. Районні (міські) відділи МНС реформовані в служби цивільного захисту в районах (містах) і введені до складу апаратів ГТУ (ТУ) МНС. 2 жовтня 2012 Верховною Радою України був прийнятий Кодекс цивільного захисту України [9], який став головним систематизуючим нормативно-правовим актом в системі цивільного захисту населення, територій, навколишнього середовища, майна від наслідків надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, позначає повноваження всіх органів державної влади, місцевого самоврядування, громадян, осіб без громадянства та іноземців, підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності.

24 грудня 2012 Указом Президента України Міністерство надзвичайних ситуацій і Державна інспекція техногенної безпеки України реорганізовані в єдину Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України), як центральний орган виконавчої влади, який координується і направляє Міністерством оборони України.

Упродовж 2013 року Державною службою України з надзвичайних ситуацій здійснювалися заходи щодо створення нормативно-правової бази діяльності Служби (підготовлений і виданий Указ Президента України від 16.01.2013 р. № 20/2013 «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій», яким затверджено «Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій»; постанова Кабінету Міністрів України «Про формування територіальних органів ДСНС України»; сформовані територіальні органи ДСНС України – Головні управління і Управління ДСНС України на базі ГТУ (ТУ) МНС і ГУ (У) Держтехногенбезпеки; призначено керівництво територіальних органів; завершено процес переведення особового складу двох цен-

тральних органів виконавчої влади до ДСНС України для подальшого проходження служби. Міністерством оборони України спільно з ДСНС видано ряд нормативних актів, що регулюють діяльність Служби, взаємодія органів і сил ДСНС України з органами управління Міністерства оборони, Генеральним штабом ЗСУ та Збройними силами України.

25 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України видано постанову № 120 «Питання координації та спрямування Державної служби з надзвичайних ситуацій», який встановлює, що діяльність ДСНС України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ [10].

Слід відзначити, що до основних завдань, які стоять перед державою (в особі уповноважених органів) в умовах виникнення та існування надзвичайних ситуацій, відносяться, по-перше – запобігання їх виникненню; по-друге – мінімізація людських жертв та матеріальних збитків; по-третє – оперативне відновлення становища, яке існувало до виникнення надзвичайних ситуацій. Ефективне виконання поставлених завдань не можливе без використання правових заходів як під час самої надзвичайної ситуації, так і на стадії ліквідації її негативних наслідків. Отже, виникає необхідність визначення та окреслення особливостей механізму дії права при виникненні надзвичайних ситуацій та їх наслідків.

Міцніють і міжнародні стосунки ДСНС, бо професіоналізм українських рятувальників відомий усьому світові. Загони рятувальників ДСНС залучалися до ліквідації надзвичайних ситуацій у Польщі, Туреччині, Індії та інших країн світу. І це не лише слава і гордість ДСНС, це – позитивний імідж держави.

Висновок. З вищевикладеного можна зробити висновок, що врахувавши історичний досвід та теперішні зусилля, Державна служба України з надзвичайних ситуацій зможе впливати на виникнення надзвичайних ситуацій щодо їх прогнозування і запобігання, що дозволить оперативно надавати допомогу людям за будь-яких обставин і ситуацій.

І майбутнє, ми впевнені, не за тими арміями, що нападають і руйнують, а за арміями порятунку, що допомагають своїм співвітчизникам, рятують їхнє життя, за тими людьми, гасло яких відображує саму сутність їх життя: запобігти, врятувати, допомогти!

ЛІТЕРАТУРА:

1. Маркевич-Булавка І.Р. Окремі питання забезпечення прав людини в Україні, як європейської держави: суть та перспективи / І.Р. Маркевич-Булавка // Публічне адміністрування в органах внутрішніх справ: матеріали

круглого столу: зб. наук. праць (Київ, 14 трав. 2014 р.). – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2014. – с. 114-115.

2. Медведев Ю.Л. Наближення права України до права Європейського союзу: понятійно-категоріальний апарат та способи узгодження / Ю.Л. Медведев // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – № 1. – 2014. – С. 52-59.

3. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – К.: Преса України, 2014. – 80 с.

4. Братель О.Г. Цивільно-правові наслідки надзвичайних ситуацій: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право / О.Г. Братель; Нац. акад. внутр. справ – К., 2003. – 196 с.

5. МНС України – історія і сучасність. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goroltava.narod.ru/mns/mns.htm>.

6. Указ Президента України № 47/2003 «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від

наслідків надзвичайних ситуацій. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/47/2003>.

7. Указ Президента України № 1467/2003 «Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів Державної пожежної охорони в оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1467/2003>.

8. Державна служба України з надзвичайних ситуацій. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Державна_служба_України_з_надзвичайних_ситуацій.

9. Кодекс цивільного захисту України зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 14 травня 2013 року, № 224-VII, ОВУ, 2013 р., № 44, ст. 1568, від 20 червня 2013 року, № 353-VII.

10. «Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/120-2014-п>.