

*Басов А. В.,**доктор юридичних наук, доцент, завідувач
кафедри адміністративно-правових дисциплін
Кримського інституту права*

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ ОПОВІЩЕННЯ ПРО НАДЗВИЧАЙНУ СИТУАЦІЮ

Анотація. У статті здійснений аналіз наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення організаційних засад проведення оповіщення про надзвичайну ситуацію. Автором проаналізований національний та зарубіжний досвід проведення оповіщення про надзвичайну ситуацію. Наводяться деякі напрями удосконалення законодавства й цієї сфері.

Ключові слова: нормативно-правовий акт, організаційні засади, оповіщення, надзвичайна ситуація, національний та зарубіжний досвід, напрями удосконалення.

Постановка проблеми. Ефективна та якісна реалізація завдань, покладених державою на суб'єктів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях, залежить від належного рівня здійснення відповідних підготовчих заходів, які повинні бути проведені завчасно і спрямовані на максимальне зменшення негативних наслідків та збитків, що спричинені надзвичайною ситуацією, створення відповідних умов для ефективної реалізації завдань усіма суб'єктами забезпечення громадської безпеки у таких умовах. До таких заходів можна віднести оповіщення органів публічної адміністрації та цивільного населення про надзвичайну ситуацію.

Варто зазначити, що дане питання є вкрай актуальним та потребує детального аналізу. Це перш за все пов'язане із кількістю надзвичайних ситуацій, що реєструється щороку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що порядок організації та реалізації певних заходів щодо попередження та ліквідації негативних наслідків надзвичайних ситуацій різної генези в юридичній літературі вже досліджені у працях: О. М. Бандурки (Управління в органах внутрішніх справ) [4], Ю. В. Дубка (Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах) [5], С. О. Кузніченка (Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель) [6], С. І. Губкова (Адміністративно-правові засади діяльності вибухотехнічних підрозділів експертної служби МВС України) [7], А. О. Виприцького (Адміністративний примус в умовах надзвичайного стану) [8]. Однак більшість вчених зосередили увагу на аналізі саме заходів державного примусу, що застосовуються в зазначених умовах. Теоретичний аналіз організаційних засад проведення оповіщення про надзвичайну ситуацію були розглянуті фрагментарно, в межах широкої адміністративно-правової проблематики.

Мета запропонованої наукової статті полягає у тому, щоб на підставі всебічного аналізу наукових праць та нормативно-правових актів визначити організаційні засади проведення оповіщення про надзвичайну ситуацію. Наукова новизна даного дослідження полягає в удосконаленні наукових підходів щодо організації проведення оповіщення про надзвичайну ситуацію.

Вклад основного матеріалу. Розпочинаючи дослідження вказаної проблематики, варто зазначити, що саме оповіщення про надзвичайну ситуацію має найбільш важливе значення для попередження негативних наслідків надзвичайної ситуації,

зокрема гібелі населення та заповідання матеріальних збитків. Наведене підтверджується досвідом ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Так, загальновідомо, що 26 квітня 1986 року сталася аварія на Чорнобильській атомній електростанції. Офіційно у засобах масової інформації було повідомлено про нештатну ситуацію на станції. Внаслідок такої інформації органи державної влади не скасували урочистих травневих заходів. Крім того, загальна евакуація населення м. Прип'ять почалась значно пізніше, коли наслідки аварії на станції вже неможливо було приховати. Внаслідок такої бездіяльності з боку уповноважених осіб було завдано значної шкоди здоров'ю населенню країни.

Також негативним досвідом невдалого проведення оповіщення про надзвичайну ситуацію є подія у м. Кримськ (Краснодарський край Російської Федерації). Внаслідок непрофесійних дій органів місцевої влади та відповідних суб'єктів забезпечення громадської безпеки вчасно не було проведено оповіщення населення про можливе затоплення, хоча про це було відомо за три години до надзвичайної ситуації. Внаслідок даної надзвичайної ситуації постраждало понад 23 тис. осіб, загинуло 380 осіб, зруйновано 1200 будинків, 12 соціальних установ (дитячих садочків, лікарень, приміщень органів влади). Загальна сума збитків сягнула 1 млрд. рублів [9].

Отже, важливість вчасного проведення оповіщення відповідних органів влади та населення є вкрай актуальним, адже в Україні неодноразово сталися паводки, внаслідок яких було завдано значних матеріальних збитків (загальна кількість сягнула 300 млн. грн.). Крім того, в Україні на сьогодні функціонує значна кількість гідроелектростанцій, роботу яких забезпечують водосховища так званого «Дніпровського каскаду», який нині є найбільшим каскадним багатководним штучним водосховищем у Європі.

Варто зазначити, що після аварії у 2009 р. на Саяно-Шушенській гідроелектростанції (Російська Федерація) було звернено увагу на безпечну роботу вітчизняних гідроелектростанцій, адже їх роботу забезпечують Київське, Канівське, Кременчуцьке, Дніпродзержинське, Дніпровське, Каховське водосховища. За оцінками міжнародних експертів, найбільш небезпечним для країни є Київське море, що розташоване на висоті 103 м. над рівнем Чорного моря, і в якому за останні 20 років сконцентрувалось, за різними оцінками, від 300 до 700 млн. тонн високорадіоактивного мулу [10]. Саме це водосховище є найвищим відносно рівня моря, а отже, у разі аварії на Київській гідроелектростанції та спуску води з нього наслідки будуть катастрофічними.

Нині регулюються такими нормативно-правовими актами, як: – Конвенція про оперативне оповіщення про ядерну аварію, що визначає порядок: по-перше, негайного оповіщення безпосередньо або через Міжнародне агентство з атомної енергії ті держави, які піддалися або можуть піддатися фізичному впливу, про характер аварії, час, коли вона відбулася, її точне місце; по-друге, невідкладного надання державам наявної інформації

про можливі радіаційні наслідки [11]. Основне призначення даної Конвенції полягає у зміцненні безпеки щодо поводження з радіоактивними речовинами, а також налагодженні міжнародної взаємодії із цього питання. Варто зазначити, що основним чинником, який зумовив прийняття даної Конвенції, стала найбільша в історії техногенна аварія на Чорнобильській атомній електростанції. Україна стала учасником даної Конвенції у 1987 році [12];

– Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 1999 р. № 192 «Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях», якою визначено, що оповіщення – це доведення сигналів і повідомлень органів цивільної оборони про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій до центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій і населення [13].

Аналіз даної постанови дозволяє виокремити такі види оповіщення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій будь-якої генези: оповіщення керівного складу центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; оповіщення відповідних органів цивільної оборони; оповіщення підприємств, установ і організацій; оповіщення населення.

Крім того, даною постановою визначається порядок забезпечення зв'язку для центральних і місцевих органів виконавчої влади, членів комісій з надзвичайних ситуацій на території, де виникла надзвичайна ситуація, сил цивільної оборони, а також зв'язку для зарубіжних формувань та організацій (агентств) з країнами, які беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; забезпечення зв'язку взаємодії між виконавцями рятувальних, інших невідкладних і відновних робіт та відповідними органами управління; забезпечення можливості приймання передач радіомовлення для населення, яке постраждало від наслідків надзвичайної ситуації, в місцях його тимчасового проживання [13].

Аналізуючи порядок оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайної ситуації, варто зазначити, що сигнали оповіщення, інформація про дії в умовах надзвичайної ситуації доводяться до працівників підприємств, установ, організацій, населення всіма наявними засобами зв'язку, мовлення, оповіщення. Підприємства електрозв'язку забезпечують на договірних умовах експлуатаційно-технічне обслуговування апаратури і технічних засобів оповіщення та зв'язку цивільної оборони, що належить до сфери управління центральних та місцевих органів виконавчої влади, розміщені у пунктах управління, на підприємствах, в установах і організаціях.

Проте проведено опитування щодо ефективності сучасної системи оповіщення про надзвичайну ситуацію серед працівників місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування свідчить, що переважна більшість респондентів (76%) вважають, що більшість систем оповіщення є морально застарілими та не відповідають вимогам сьогодення. Крім того, 85% опитаних зазначили, що існуюча система оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайної ситуації є мало-ефективною, адже вона має обмежені можливості щодо оповіщення. Так, наприклад, оповіщення населення здійснюється дистанційно за допомогою електросирен, мережі радіомовлення та телебачення.

Показово, що надзвичайна ситуація, яка виникла в м. Кримськ (Краснодарський край, Російська Федерація), коли внаслідок неспрацювання систем раннього оповіщення про надзвичайну ситуацію загинуло понад 380 осіб [14], повністю підтверджує результати проведеного анкетування.

Відповідно до чинного законодавства система оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайної ситуації організо-

вується з урахуванням структури державного управління, характеру і рівня надзвичайних ситуацій, наявності і місця розташування сил, які можуть залучатися до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Система оповіщення складається із загальнодержавної, регіональних і спеціальних систем централізованого оповіщення; локальних та об'єктових систем оповіщення, систем циркулярного виклику. У разі виникнення загрози або виникнення надзвичайної ситуації загальнодержавного рівня створюється загальнодержавна система централізованого оповіщення центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У разі виникнення загрози або виникнення надзвичайної ситуації регіонального рівня у кожній області, в місті Києві, а також у містах, віднесених до відповідних категорій і груп, створюються регіональні системи централізованого оповіщення місцевих органів виконавчої влади і населення.

Як було зазначено раніше, оповіщення населення здійснюється дистанційно за допомогою електросирен, мережі радіомовлення всіх діапазонів частот і видів модуляції та телебачення. Крім того, у п. 28 Постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 1999 р. № 192 «Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях» зазначено, що для забезпечення роботи систем оповіщення використовуються системи пейджерного зв'язку (нині в Україні майже не використовують даний вид зв'язку) [15]. Наведене положення в повному обсязі підтверджує результати проведеного опитування про неефективність та моральну застарілість існуючого порядку оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайної ситуації. Варто зазначити, що поза увагою залишилися такі способи оповіщення, як через мережу системних операторів (провайдерів) мережі Інтернет та кабельного телебачення, операторів мобільного зв'язку.

У зв'язку із наведеним вважаємо доцільним доповнити ч. 1 п. 17 Постанови Кабінету Міністрів України від 15 лютого 1999 р. № 192 «Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях» та викласти у такій редакції: «оповіщення населення здійснюється дистанційно за допомогою електросирен, мережі радіомовлення всіх діапазонів частот і видів модуляції, телебачення, мережі Інтернет та мережі операторів мобільного зв'язку». Крім того, з урахуванням наведеного п. 28 даної постанови викласти у такій редакції: «для забезпечення роботи систем оповіщення використовуються: місцеві мережі зв'язку; мережі проводового (эфірного) радіомовлення та телебачення (канали звукового супроводження); постійно діючі мережі радіозв'язку; мережі операторів мобільного зв'язку; мережі Інтернет, електросирени і технічні засоби оповіщення».

Відповідно до законодавства сигнали і варіанти оповіщення населення у разі виникнення надзвичайної ситуації будь-якої генези є сигнал «Аварія на атомній електростанції». Повідомляються місце, час, масштаби аварії, інформація про радіаційну обстановку та дії населення; сигнал «Аварія на хімічно небезпечному об'єкті». Повідомляються місце, час, масштаби аварії, інформація про можливе хімічне зараження території, напрям та швидкість можливого руху зараженого повітря, райони, яким загрожує небезпека; сигнал «Затоплення». Повідомляється район, в якому очікується затоплення в результаті підняття рівня води в річці чи аварії дамби; сигнал «Штормове попередження». Подається інформація для населення про посилення вітру; сигнал «Повітряна тривога» подається для всього населення. Попереджається про небезпеку ураження противником даного району; сигнал «Радіаційна не-

безпека» подається в населених пунктах і в районах, у напрямі яких рухається радіоактивна хмара, що утворилася від вибуху ядерного боєприпасу; сигнал «Хімічна тривога» подається у разі загрози або безпосереднього виявлення хімічного або бактеріологічного нападу (зараження) [16].

Висновки. Підсумовуючи наведене, слід зазначити, що ефективна організація оповіщення органів публічної адміністрації та цивільного населення про надзвичайну ситуацію має важливе значення для попередження негативних її наслідків (зменшення втрат серед населення, матеріальних збитків тощо). Однак проведене дослідження свідчить, що нині виникла гостра потреба в удосконаленні порядку його проведення, зокрема щодо удосконалення нормативних засад його проведення та удосконалення матеріально-технічного забезпечення.

Література:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів резервного фонду державного бюджету у 2009 році. – Київ: Рахункова палата України, 2010. – 41 с.
2. Виприцький А. О. Адміністративний примус в умовах надзвичайного стану: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. / А. О. Виприцький. – Д. : 2011. – 20 с.
3. Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації, що виникли на території України протягом 9 місяців 2012 року: [Електронний режим]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/opinfo/6181.html#1>.
4. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: [підручник] / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
5. Дубко Ю. В. Управление органами внутренних дел в особых условиях: [монография] / Ю. В. Дубко; под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. акад. АПРН Украины А. М. Бандурки / МВД Украины. НУВД, Крым. юрид. ин-т. – Луганск: РИО ЛАВД, 2004. – 776 с.
6. Кузніченко С. О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: [монографія] / С. О. Кузніченко. – Сімферополь: КРП Вид-во «Кримнавчпеддержвидав», 2009. – 497 с.
7. Губков С. І. Адміністративно-правові засади діяльності вибухотехнічних підрозділів експертної служби МВС України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / С. І. Губков. – С., 2011. – 16 с.
8. Дніпро: Загальні дані / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/%C4%ED%B3%EF_%F0%EE#.D0.A0.D0.B0.D0.
9. Конвенция об оперативном оповещении о ядерной аварии от 26.09.1986 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/incinfo.shtml.
10. Про ратифікацію Конвенції об оперативному оповіщенні о ядерній аварії: Указ Президиума ВР УССР от 30.12.86 // Відомості Верховної Ради. – 1987. – № 2. – Ст. 19.
11. Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 1999 р. № 192 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 7. – Ст. 131.
12. Власти подсчитывают ущерб от катастрофического наводнения на Кубани [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eco.ria.ru/natural/20120707/694054573.html>.
13. Пейджеры наконец перестали быть средством связи в Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.segodnya.ua/ukraine/pejdzheri-nakonets-perestali-byt-credctvom-cvjazhi-v-ukraine.html>.
14. План цивільного захисту на особливий період [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/14940807/bzhd/radiatsiyiny_himichny_zahist#393.

Басов А. В. Правовые основы проведения оповещения о чрезвычайной ситуации

Аннотация. В статье осуществлен анализ научных трудов и нормативно-правовых актов относительно определения организационных основ проведения оповещения о чрезвычайной ситуации. Автором проанализирован национальный и зарубежный опыт проведения оповещения о чрезвычайной ситуации. Приводятся некоторые направления совершенствования законодательства и этой сфере.

Ключевые слова: нормативно-правовой акт, организационные основы, оповещения, чрезвычайная ситуация, национальный и зарубежный опыт, направления совершенствования.

Basov A. Legal basis of notification of an emergency

Summary. The article presents the analysis of scientific papers and regulations regarding the definition of the organizational principles of emergency. The author analyzed national and international experience of the emergency alert. Some ways of improving legislation and field are provided.

Key words: legal act, organizational framework, warning, emergency, national and international experience, areas for improvement.