

Віктор Ковальчук

здобувач ЛРІДУ НАДУ при Президентові України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЇЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ В ОСОБЛИВИЙ ПЕРІОД (В УМОВАХ ВОЄННИХ ДІЙ ТА ЇХ НАСЛІДКІВ)

Стаття присвячена проблемам оновлення системи цивільного захисту в Україні в умовах надзвичайних станів, пов'язаних із загибеллю мирного населення в зоні бойових дій. Аргументовано, що чинна система захисту від надзвичайних ситуацій не в стані вирішити весь комплекс проблем, які постають перед підрозділами ДСНС в особливий період. Запропоновано удосконалити систему цивільного захисту шляхом універсалізації підходів до управління.

Ключові слова: цивільна оборона, особливий період, сили цивільного захисту.

Viktor Kovalchuk

CONCEPTUAL BASIS OF TRANSFORMATION SYSTEM OF CIVIL DEFENCE OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF ITS OPERATION IN THE SPECIAL PERIOD (IN THE CONDITIONS OF MILITARY ACTIONS AND THEIR CONSEQUENCES)

The article is devoted to the problems of updating of the civil defense system in Ukraine in emergency conditions involving the death of civilians in a combat zone. It is proved that the existing system of defense against emergencies is not able to solve all complex problems facing units BFNC in the special period. It is also offered to improve the civil defense system through the universalization of management approaches.

Keywords: civil defense, special period, civil defense force.

Віктор Ковальчук

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ ЕЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ В ОСОБЕННЫЙ ПЕРИОД (В УСЛОВИЯХ ВОЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ И ИХ ПОСЛЕДСТВИЙ)

Статья посвящена проблемам обновления системы гражданской обороны в Украине в условиях чрезвычайных ситуаций, связанных с гибелью мирного населения в зоне боевых действий. Аргументировано, что существующая система защиты от чрезвычайных ситуаций не в состоянии решить весь комплекс проблем, которые возникают перед подразделениями ГСЧС в особенный период. Предложено усовершенствовать систему гражданской обороны путем универсализации подходов к управлению.

Ключевые слова: гражданская оборона, особенный период, силы гражданской обороны.

✎ Важливою функцією держави, від якої залежить національна безпека будь-якої країни, є захист населення, територій, матеріальних і культурних цінностей в умовах надзвичайних ситуацій (НС). Суттєвою складовою цивільного захисту є цивільна оборона (ЦО), яка розглядається як державна система органів управління, сил і засобів, що створюється для організації й забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру.

У державах-членах Європейського Союзу (ЄС) та США створені спеціальні організаційно-управлінські системи, здатні забезпечити ефективний цивільний захист. Аналіз концептуальних підходів до побудови та розвитку державних систем ЦО у розвинених зарубіжних країнах дає можливість успішно розробляти теоретичні проблеми та вирішувати практичні завдання стосовно розбудови аналогічної вітчизняної системи.

В Україні створена система захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, функціонування якої регламентовано нормативно-правовими актами, які у своїй більшості мають міжвідомчі неузгодженості та протиріччя, що не сприяє ефективності системи. Ко-

лишня система цивільної оборони, що існувала за часів СРСР, вже зруйнована. Це становить загрозу національній безпеці, а отже і українській державності в цілому, адже нової, адекватної загрозам, ще не побудовано. Перебіг неоголошеної війни на Сході України це підтверджує. Зруйновані інфраструктура та об'єкти ЦО за роки незалежності та упродовж воєнних дій 2014 р. у східних областях призвели до численних жертв серед мирного населення.

✎ Зарубіжний досвід функціонування систем захисту населення і територій від НС техногенного, природного та іншого характеру досліджували в своїх працях: В. Ємельянов, Л. А. Жукова, Н. Г. Клименко, Б. М. Порфир'єв, В. Н. Федоренко, Г. В. Федулов, С. М. Волошин, М. Л. Долгий, Л. А. Жукова, С. О. Кузніченко, В. В. Могильниченко, С. І. Осипенко, Г. В. Реві, О. О. Труш, І. М. Шпильовий та ін., в роботах яких розглядаються важливі теоретичні питання державного управління у сфері цивільного захисту, зокрема його структурно-функціонального забезпечення, вдосконалення чинного законодавства тощо. В контексті розбу-

дови системи національної безпеки проблем удосконалення державного управління розвитком системи цивільного захисту торкалися у своїх роботах В. А. Акімов, О. С. Бодрук, Н. Н. Брушлинський, А. В. Возженіков, В. П. Горбулін, Б. М. Данилишин, А. Б. Качинський, Дж. Ксав'єр, П. Лагадес, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, Г. В. Рева, Г. П. Ситник, Ю. Г. Шпаковський та ін.

Разом з тим, питання цивільного захисту та цивільної оборони постійно потребують подальших наукових розвідок, що пов'язано зі змінами військово-політичної ситуації навколо України та глобалізаційними процесами, які впливають на вирішення вказаних питань.

Функціонування систем цивільного захисту в європейських країнах забезпечується відповідним законодавством, яке дозволяє здійснювати підготовку органів влади і управління, об'єктів економіки, сил і засобів, населення до дій у різних умовах, залучати матеріальні ресурси. Аналіз нормативно-правових документів дозволяє зробити висновок, що усі вони відображають специфіку форм державного устрою, рівня соціально-економічного розвитку цих країн, особливостей їх географічного положення, а також шляхів і способів досягнення власної національної безпеки. Варто наголосити, що вони аналогічні за структурою та змістом, що обумовлено їхнім членством у військово-політичних і економічних об'єднаннях.

Визначаються основні риси систем ЦЗ найбільш розвинених зарубіжних країн. А саме:

- усі організаційні структури є цілісними;
- інфраструктура органів управління, сил і засобів на всіх владно-управлінських рівнях є добре розвиненою;
- організаційно-правовий механізм чіткий та добре відпрацьований;
- усі підрозділи високо організовані, стратегічно мобільні і спроможні ефективно протистояти загрозам і викликам сьогодення;
- завдання щодо захисту населення і територій від НС у мирний та воєнний час виконуються за єдиною схемою;
- усі системи цивільного захисту включені у системи національної та колективної безпеки і оборони відповідних країн;
- забезпечена функціональна спрямованість;
- високий рівень матеріально-технічного, фінансового та інших видів ресурсного забезпечення [1].

Дослідники вирізняють три моделі організації державних систем ЦЗ: універсальну, оборонну та перехідну. Універсальна модель характерна для національних систем західноєвропейських країн та США. Вона базується на принципі подвійного призначення, суть якого полягає в тому, що відповідні системи повинні адекватно та ефективно забезпечувати захист населення і територій як у мирний, так і воєнний час [10].

Функціональна універсалізація систем ЦЗ провідних зарубіжних країн була неодноразово перевірена практикою і тому залишається пріоритетною.

У дослідженнях досить часто використовуються поняття цивільний захист (ЦЗ) та цивільна оборона (ЦО). У цьому контексті треба відзначити, що це пов'язано зі зміною суспільно-політичної ситуації у світі із закінченням «холодної війни» та зниженням рівня військового протистояння. Вважалося, що якщо глобальні військові конфлікти в умовах миру стануть рідкістю, то виникає питання щодо доцільності існування ЦО як системи підготовки до дій в умовах військового конфлікту. На думку В. Н. Федоренко, в дискусіях чітко простежуються два

напрямки. Перший стосується подальшого вдосконалення і розвитку цивільної оборони (ЦО) із завданням забезпечення захисту населення у воєнний час [10]. Це питання сьогодні набуває особливої актуальності в Україні під час неоголошеної війни у районах бойових дій на Сході.

Другий напрям – це підготовка та практичне виконання заходів з надання допомоги населенню в умовах мирного часу, що є цивільним захистом (ЦЗ). Представники цього напрямку вважають, що витрачання коштів на підготовку до захисту населення в умовах сучасної війни з використанням ядерної зброї невиправдане та недоцільне, адже ефективного захисту від нього не існує [10, с. 277].

У Європі поширена універсальна оборонна модель системи цивільного захисту. Так, до оборонної моделі функціонально наближуються системи ЦО Польщі та Франції, які вважаються головними складовими систем національної безпеки і оборони цих країн [1, с. 68–69, 73–74; 10, с. 287–289]. Як вже згадувалося, ця модель є достатньо ефективною через те, що вона дає можливість вирішувати будь-які завдання у різних умовах.

Американська система (ФЕМА) характеризується тим, що в країні відсутні спеціальні формування, призначені для виконання завдань з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Для цієї мети використовуються частини національної гвардії. Також для рятувальних робіт залучаються протипожежна служба, поліція, служби швидкої допомоги, спеціалізовані рятувальні загони підприємств, численні добровільні організації. ФЕМА підтримує тісний взаємозв'язок зі збройними силами США, органами управління НАТО й органами надзвичайного управління Канади і Мексики під час планування спільних дій на випадок транскордонних надзвичайних ситуацій. Треба наголосити, що ця система достатньо ефективна. Особливо це стосується управління частинами та підрозділами. Хоча деякі автори говорять про певні протиріччя, які виникають на різних рівнях управління в контексті визначення відповідальності [4].

На відміну від зарубіжних, українська національна система є складним конгломератом трьох державних систем: цивільної оборони (ЦО), єдиної державної служби з надзвичайних ситуацій (ЄДС НС) та єдиної державної служби цивільного захисту (ЄДС ЦЗ). Кожна з систем має власні територіальні і функціональні підсистеми та у комплексі вони виступають ієрархічними частинами більш загальної системи забезпечення національної безпеки. Як частини системи національної безпеки вони мають зв'язки з іншими підсистемами загальної системи – політичної, воєнної, екологічної, техногенної, соціальної, економічної, науково-технологічної та інформаційної безпеки. Така система, на думку спеціалістів, ускладнює функціонування частин та підрозділів та з правової точки зору має певні протиріччя [6, с. 49]. На сьогодні ЄДС ЦЗ має достатньо складну та громіздку ієрархічну організаційну структуру, що, як підтверджує практика, не сприяє ефективному виконанню покладених на відповідну систему завдань [1].

Діяльність системи регулюється Кодексом цивільного захисту [5] та Положенням Про єдину систему цивільного захисту, затвердженим Постановою КМУ від 9.01.2014 [9]. Положення регулює питання здійснення заходів цивільного захисту в державі, визначає склад органів управління та сил цивільного захисту, планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту, порядок виконання нею завдань та організації взаємодії. Основною метою функціонування єдиної

державної системи цивільного захисту є забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в мирний час та в особливий період. Єдина державна система цивільного захисту складається з постійно чинних функціональних і територіальних підсистем та їх ланок [9].

Чинними органами управління цивільного захисту, до повноважень яких належать питання організації та здійснення заходів цивільного захисту, є:

- на державному рівні – Кабінет Міністрів України, ДСНС, а також центральні органи виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми, та підрозділи з питань цивільного захисту у складі їх апаратів;
- на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, підрозділи з питань цивільного захисту, які утворюються у їх складі, територіальні органи ДСНС;
- на місцевому рівні – районні, районні у м. Києві держадміністрації, виконавчі органи міських (міст республіканського і міст обласного значення) рад, підрозділи з питань цивільного захисту, які утворюються у їх складі, виконавчі органи селищних та сільських рад, підрозділи територіальних органів ДСНС;
- на об'єктовому рівні – керівні органи підприємств, установ та організацій, а також підрозділи (посадові особи) з питань цивільного захисту, які утворюються (призначаються) такими органами відповідно до законодавства.

До складу сил цивільного захисту єдиної державної системи цивільного захисту входять: оперативно-рятувальна служба; аварійно-рятувальні служби; підрозділи цивільного захисту; спеціалізовані служби цивільного захисту; пожежно-рятувальні підрозділи (частини); добровільні формування.

Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту функціонує в системі ДСНС. До складу сил цивільного захисту функціональних підсистем входять: спеціалізовані професійні аварійно-рятувальні служби; об'єктові аварійно-рятувальні служби; об'єктові формування цивільного захисту; галузеві та об'єктові спеціалізовані служби цивільного захисту; державні пожежно-рятувальні підрозділи (частини), що забезпечують відомчу пожежну охорону; добровільні формування цивільного захисту.

До складу сил цивільного захисту територіальних підсистем входять:

- підрозділи (частини) оперативно-рятувальної служби цивільного захисту;
- регіональні, комунальні, об'єктові аварійно-рятувальні служби та аварійно-рятувальні служби громадських організацій;
- об'єктові та територіальні формування цивільного захисту;
- територіальні та об'єктові спеціалізовані служби цивільного захисту;
- добровільні формування цивільного захисту.

Облік сил цивільного захисту на державному рівні ведеться ДСНС, а регіональному рівні – її територіальними органами.

В особливий період єдина державна система цивільного захисту функціонує відповідно до вимог Кодексу цивільного захисту України та з урахуванням особливостей, що визначаються згідно із Законами України «Про правовий режим воєнного стану», «Про мобіліза-

ційну підготовку та мобілізацію», а також іншими нормативно-правовими актами [9]. Від моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях єдина державна система цивільного захисту переводиться у режим функціонування в умовах особливого періоду в повному обсязі або у межах відповідних регіонів [9].

Підготовка єдиної державної системи цивільного захисту до виконання завдань цивільного захисту в умовах особливого періоду здійснюється завчасно у мирний час. Переведення єдиної державної системи цивільного захисту в режим функціонування в умовах особливого періоду здійснюється відповідно до актів Президента України, Кабінету Міністрів України, планів цивільного захисту на особливий період. Виконання завдань цивільного захисту під час функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах особливого періоду здійснюється у взаємодії з відповідним військовим командуванням [5].

З огляду на виписану структуру та розроблені функції здається, що система є досконалою та відповідає усім потребам держави та її населення. Разом з тим, у більшості випадків ці документи не підтверджуються відповідними результатами щодо дій зі створення такої ефективної чітко виписаної системи.

Серед ключових проблемних питань, що стримують розвиток ЄДС ЦЗ, спеціалісти зазначають ліквідацію в результаті реформування у складі центральних органів виконавчої влади підрозділів ЦЗ, а також те, що відповідні підсистеми ЄДС ЦЗ здебільшого не сформовано і не підготовлено до виконання покладених на них завдань [1].

Однією з головних обговорюваних сьогодні проблем є ліквідація військ цивільної оборони, які існували до прийняття Указу 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» [8]. Вони були призначені для захисту населення і територій у разі виникнення НС, спричинених аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, застосуванням противником засобів ураження, що призвели або можуть призвести до людських і матеріальних втрат, ліквідації їх наслідків та виконання інших передбачених законом завдань [3].

На думку деяких фахівців, війська ЦО були основною боєздатною і мобільною складовою системи ЦЗ України. Вони неодноразово підтверджували свою спроможність ефективно вирішувати покладені на них завдання. У той же час, підрозділи оперативно-рятувальної служби ЦЗ ефективно діяти за призначенням не можуть, передусім в особливий період, адже стан їх матеріально-технічного забезпечення незадовільний. До того ж, на відміну від військ ЦО, це все ж таки невійськові формування, що сильно відбивається на їх використанні у воєнний період, а також під час проведення антитерористичних операцій [6, с. 34–37].

Водночас інші вважають, що створення єдиної Оперативно-рятувальної служби ЦЗ є одним із суттєвих кроків, спрямованих на удосконалення його структур і приведення їх до європейських стандартів [6, с. 130].

На наш погляд, події в Україні, пов'язані з участю підрозділів ДСНС у АТО, підтверджують передчасність структурно-функціональної заміни системи ЦО на ЄДС ЦЗ, яку під лозунгами демілітаризації та європеїзації

останні декілька років проводили у нашій державі. У зв'язку з цим, система ЦО України занепала та втратила свої оборонні властивості та призвела до ситуації, коли ЦО України перетворилася на цивільну самооборону населення країни, про що неодноразово попереджали науковці [1].

Свідченням цього є багато чинників, у т.ч. незадовільне організаційно-правове забезпечення реалізації заходів ЦЗ в державі, реорганізації, різне підпорядкування (то МВС, то МО), часті зміни в керівництві, відсутність наступності та послідовності в питаннях формування засад державного управління сферою ЦЗ, бюрократизм у роботі структур, катастрофічне погіршення технічного стану та зменшення фонду захисних споруд ЦЗ, відсутність достатніх резервів для ліквідації наслідків НС, а також для забезпечення населення та невоєнізованих формувань ЦЗ засобами захисту тощо.

Так, наприклад, стан захисних споруд показує, що їх суттєва частка вибула з державної власності під час масової приватизації в Україні державного майна. Інші просто не придатні до захисту населення. Хоча захисні споруди ЦЗ є об'єктами загальнодержавного значення, необхідними для забезпечення державою своїх функцій у сфері захисту населення і територій від НС техногенного, природного та воєнного характеру. До того ж, очевидно, що захисні споруди ЦЗ забезпечують обороноздатність держави, адже це об'єкти подвійного призначення: на мирний і воєнний час [1].

Прорахунки керівництва країни в оцінці військових та глобальних небезпек призвели до неготовності не тільки споруд, а й самого населення до виживання в умовах надзвичайних ситуацій. Підтвердженням цього є велика кількість загиблих серед мирного населення Донецької та Луганської областей.

Зараз на порядок денний встає питання повернення частини цих споруд у державну власність, бо події на Сході України ще раз підтвердили необхідність цих дій для збереження життя населення міст та сіл нашої держави. У нову систему цивільного захисту необхідно закласти алгоритм дій усіх задіяних структур, зокрема комунальних служб, рятувальників, військових, підрозділів МВС та інших. Окрім того, необхідно розробити та впровадити спеціальний порядок підвозу продуктів, медикаментів та іншого необхідного майна в умовах надзвичайного стану у тому числі воєнних дій. Для цього, на думку фахівців, необхідно допрацювати 63 нормативно-правових акти, у яких будуть визначені відповідні регламенти взаємодії. Потребує оновлення матеріально-технічна база ДСНС та парк комунальної техніки. Потребує створення мобільних аварійно-рятувальних підрозділи у центрі на заході та сході України, т.зв. сил швидкого реагування. На порядок денний стає питання створення сучасної системи оповіщення населення через різні комунікаційні мережі, що має бути затверджено на законодавчому рівні.

Таким чином, захист населення у сучасних особливих умовах, коли йде неоголошена війна проти нашої країни та гинуть люди стає однією з найважливіших функцій держави, а державне управління розвитком цієї сфери розглядається як невід'ємна частина національної безпеки, оборони і державного будівництва.

Література.

1. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом населення на регіональному рівні Дис... кандидата наук з держ. упр.: 25.00.02. – Х., 2010. – 199 с.

2. «Про правові засади цивільного захисту» Закон України від 24 червня 2004 р. № 1859-IV // ВВР. – 2004. – № 39. – Ст. 488.

3. «Про Цивільну оборону України» Закон України від 3 лютого 1993 р. № 2974-XII // ВВР. – 1993. – № 14. – Ст. 124.

4. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти: Дис... кандидата наук з держ. упр.: 25.00.01. – К., 2008. – 225 с.

5. Кодекс цивільного захисту України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 34-35, ст.458) {із змінами, внесеними згідно із Законами № 224-VII від 14.05.2013 № 353-VII від 20.06.2013}.

6. Кондратюк В. «Цивільна оборона» чи «цивільний захист»? / В.Кондратюк // Надзвичайна ситуація. – 2006. – № 7. – С. 46–49.

7. Труш О. О. Нормативно-правова база у сфері цивільного захисту України: історія створення, стан і перспективи розвитку / О. О. Труш, В. В. Армандар'ян // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2006. – № 3 (30). – С. 125–132.

8. «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» Указ Президента України від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 52. – Ст. 2759.

9. Положення Про єдину систему цивільного захисту затвердженого Постановою КМУ від 9.01.2014.

10. Федоренко В. Н. Гражданская оборона зарубежных государств. Международная организация гражданской обороны / В. Н. Федоренко // Оперативное управление мероприятиями РСЧС / Сборник лекций для руководящего состава МЧС России / Книга-2. Издание 2, дополненное и переработанное; Под общ. ред., В.Ф.Мищенко – Москва: ООО «ИПП «КУНА», 2003. – С. 275–294.