

Віктор Ковальчук

здобувач ЛРІДУ НАДУ при Президентові України,
викладач кафедри пожежної тактики та аварійно-рятувальних робіт Львівського
державного університету безпеки життєдіяльності МЧС України

ПОЖЕЖНО-РЯТУВАЛЬНІ ПІДРОЗДІЛИ У СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОЇ ОБОРОНИ В КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена проблемам функціонування системи цивільної оборони в Україні та визначення ролі пожежно-рятувальних підрозділів у її структурі. Проаналізовано особливості національних систем цивільного захисту розвинених країн, виокремлено основні принципи їх побудови та функціонування, розглянуто проблеми та неузгодженості вітчизняної системи цивільної оборони; пропонується повернутися до питання створення окремих сил цивільної оборони з огляду на ризики російської агресії.

Ключові слова: цивільна оборона, пожежно-рятувальні підрозділи.

Viktor Kovalchuk

Applicant of LRIPA NAPA under the President of Ukraine, Lecturer of Fire Tactics and Disaster Response Department of Lviv State University of Life Safety under the Emergency Control Ministry

FIRE-RESCUE DEPARTMENTS IN THE SYSTEM OF CIVIL DEFENSE IN THE CONTEXT OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

Problem setting. The topicality of the problem is confirmed by the fact that an important function of the state, which the national security of any country depends on, is to protect the population, territory, material and cultural values from emergencies. An important part of civil protection is the civil defense, which is regarded as a state system of government created to organize and protect the population from emergency situations of man-made, ecological, natural and military nature. In member states of the European Union and the United States special organizational and managerial systems are set up which are capable to provide effective civil protection.

Resent research and publications analysis. Foreign experience of civil and territory defense systems functioning which protect population and territories from emergency situations of man-made, natural and other disasters was explored in the works of: V. Yemelianov, L. A. Zhukova, N. H. Klymenko, B. M. Porfyr'iev, V. N. Fedorenko, H. V. Fedulov, S. M. Voloshyn, M. L. Dolgyi, S. O. Kuznichenko, V. V. Mohylnychenko, S. I. Osipenko, G. V. Revi, O. O. Trush, I. M. Shpyliovyi etc. Those works address to important theoretical questions of public administration in the field of civil protection, in particular the problems of its structural and functional support, improvement of current legislation. In the context of the development of national security system, the issues of public administration improvement by developing a system of civil defense were highlighted in the works of V. A. Akimov, O. S. Bodruk, N. N. Brushlynskyi, A. V. Vozhenikov, V. P. Horbulin, B. M. Danylyshyn, A. B. Kachynskyi, J. Ksavier, P. Lahades, N. R. Nyzhnyk, V. M. Oluiko, G. V. Reva, G. P. Sytnyk, Y. G. Shpakovskiy and others. However, the issue of civil protection and civil defense is constantly in the need of further scientific studies, which is associated with changes in military-political situation around Ukraine and global processes that influence the resolution of the issues mentioned above.

Paper objective. The article aims to define perspective directions of the civil defense system revival and modernization based on the foreign countries experience and the consideration for drawbacks of civil defense system of the post-Soviet period. In Ukraine, a system of protection of the population and territories from emergency situations was established, the functioning of which is regulated by different regulatory acts, and the majority of them suffer from interdepartmental contradictions and mismatches that does not contribute to the efficiency of the system. It is also confirmed by the flow of undeclared war in the East of Ukraine. Since the years of independence the destroyed infrastructure and Civil Defense objects in the East regions of Ukraine have led to numerous victims among the civilian population.

Conclusions. The analysis of conceptual approaches to the establishment and development of state Civil Defense in developed countries makes it possible to successfully work out theoretical issues and practical problems concerning building up a similar national system.

Keywords: civil defense, fire-rescue departments.

Віктор Ковальчук

соискатель ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, преподаватель кафедры пожарной тактики и аварийно-спасательных работ Львовского государственного университета безопасности жизнедеятельности МЧС Украины

ПОЖАРНО-СПАСАТЕЛЬНЫЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ В КОНТЕКСТЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ

Статья посвящена проблемам функционирования системы гражданской обороны в Украине и определения роли пожарно-спасательных подразделений в ее структуре. Проанализированы особенности национальных систем гражданской защиты развитых стран, выделены основные принципы их построения и функционирования, рассмотрены проблемы и несогласованности отечественной системы гражданской обороны; предлагается вернуться к вопросу создания отдельных сил гражданской обороны, учитывая риски российской агрессии.

Ключевые слова: гражданская оборона, пожарно-спасательные подразделения.

© Ковальчук В. М., 2016.

Актуальність проблеми підтверджується тим, що важливою функцією держави, від якої залежить національна безпека будь-якої країни, є захист населення, територій, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій. Важливою складовою цивільного захисту є цивільна оборона, яка розглядається як державна система органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру. У державах-членах Євросоюзу та США створені спеціальні організаційно-управлінські системи, здатні забезпечити ефективний цивільний захист.

В Україні створена система захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, функціонування якої регламентовано різними нормативно-правовими актами, які у своїй більшості мають міжвідомчі неузгодженості та протиріччя, що не сприяє ефективності системи. Перебіг неоголошеної війни на сході України це підтверджує. Зруйнована інфраструктура та об'єкти ЦО за роки незалежності у цих у східних областях призвели до численних жертв серед мирного населення.

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.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. 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. Федуров, 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 проблеми його структурно-функціонального забезпечення, вдосконалення чинного законодавства. У контексті розбудови 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.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. 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. Саме це обумовлює мету та завдання статті, яка полягає у визначення перспективних напрямків відродження та модернізації системи цивільної оборони у нашій державі на основі досвіду зарубіжних країн з урахуванням недовіків системи цивільної оборони пострадянського періоду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Функціонування систем цивільного захисту у євро-

пейських 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. Треба наголосити, що вони аналогічні за структурою та змістом, що обумовлено їхнім членством у військово-політичних і економічних об'єднаннях [2].

Це дозволяє відзначити основні риси систем ЦЗ найбільш розвинених зарубіжних країнах. А саме :

- цілісність організаційної структури;
- розвинута інфраструктура органів управління, сил і засобів на всіх владно-управлінських рівнях;
- наявність чіткого та добре відпрацьованого організаційно-правового механізму;
- висока організованість, стратегічна мобільність і спроможність ефективно протистояти загрозам і викликам сьогодення;
- єдність вирішення завдань щодо захисту населення і територій від НС у мирний та воєнний час;
- ефективна інтегрованість до систем національної та колективної безпеки і оборони відповідних країн;
- функціональна спрямованість передусім на попередження НС і пом'якшення їх наслідків, зниження ризиків виникнення НС;
- високий рівень матеріально-технічного, фінансового та інших видів ресурсного забезпечення [1].

На думку деяких авторів, існує три моделі організації державних систем ЦЗ: універсальна, оборонна та перехідна. Універсальна модель є характерною для національних систем всіх західноєвропейських країн та США. Вона базується на стратегії подвійного призначення (застосування) таких організаційних систем, суть якої зводиться до того, що відповідні системи повинні адекватно та ефективно забезпечувати захист населення і територій від НС воєнного, природного або техногенного походження як у мирний, так і воєнний час [5].

Така функціональна універсалізація систем ЦЗ провідних зарубіжних країн залишається пріоритетною. Говорячи про зміну підходів у розвитку понять «цивільний захист» та «цивільна оборона», то автори відзначають, що закінчення «холодної війни» та зниження рівня військового протистояння сприяло розгортанню гострої полеміки, починаючи з питання щодо доцільності існування ЦО (як системи підготовки до дій в умовах військового конфлікту) [15].

При цьому чітко простежуються два напрямки. Перший стосується подальшого вдосконалення і розвитку ЦО із завданням забезпечення захисту населення у воєнний час, і це питання сьогодні набуває особливої актуальності в Україні, під час неоголошеної війни.

Другий напрям – це підготовка і практичне виконання заходів з надання допомоги населенню в умовах мирного часу. Представники цього напрямку вважають, що витрачання коштів на підготовку до захисту насе-

лення в умовах сучасної війни з використанням ядерної зброї не виправдано та недоцільно, адже ефективного захисту від неї не існує. [15, с. 277].

Разом з тим, у Європі здебільшого використовуються так звана оборонна модель системи цивільного захисту. Так, до оборонної моделі функціонально наближуються системи ЦО Польщі та Франції, які поряд із «воєнною» та «економічною» обороною виступають найважливішими складовими систем національної безпеки і оборони цих країн [4, с. 68 – 69; 3, с. 72].

В американській системі ЦЗ відсутні власні формування, призначені для ліквідації НС та проведення аварійно-рятувальних робіт. Для цієї мети використовуються частини та підрозділи збройних сил (перш за все національної гвардії). Також для надання допомоги постраждалому населенню залучаються: протипожежна служба, поліція, служби швидкої допомоги, спеціалізовані рятувальні загони на підприємствах, численні добровільні й благодійні організації. ФЕМА підтримує тісний взаємозв'язок зі збройними силами США, органами управління НАТО і органами надзвичайного управління Канади і Мексики під час планування спільних дій на випадок трансграничних стихійних лих [15].

Українська національна система протидії НС представляється як складна взаємодія трьох державних систем: ЦО, ЄДС НС та ЄДС ЦЗ. Кожна з трьох систем має власні територіальні й функціональні підсистеми, та й сама є ієрархічною частиною більш загальної системи забезпечення національної безпеки. Частини системи національної безпеки мають певні інформаційні зв'язки з іншими підсистемами загальної системи – політичної, воєнної, екологічної, техногенної, соціальної, економічної, науково-технологічної та інформаційної безпеки. Така система ускладнює функціонування частин та підрозділів та з правової точки зору має певні протиріччя [10, с. 49; 12, с. 167].

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. У складі єдиної державної системи цивільного захисту функціонують постійно діючі органи управління цивільного захисту, координаційні органи, сили цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем [9]. Постійно діючими 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 - обласні держадміністрації, підрозділи з питань цивільного захисту, які утворюються у їх структурах, територіальні органи ДСНС;
- на місцевому рівні - районні, районні у м. Києві держадміністрації, виконавчі органи міських 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 [6; 7; 14].

До складу сил цивільного захисту єдиної державної системи цивільного захисту входять: оперативно-рятувальна служба цивільного захисту; аварійно-рятувальні служби; формування цивільного захисту; спеціалізовані служби цивільного захисту; пожежно-рятувальні підрозділи (частини); добровільні формування цивільного захисту [13].

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 [14].

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

Серед ключових проблемних питань, що стримують розвиток ЄДС ЦЗ і безпосередньо стосуються функціональних підсистем, МНС зазначає ліквідацію у складі центральних ОВВ підрозділів ЦЗ, а також те, що відповідні підсистеми ЄДС ЦЗ здебільшого не сформовано і не підготовлено до виконання покладених на них завдань [8].

До прийняття Указу Президента України [13], в Україні існували спеціалізовані військові формування (війська ЦО), призначені для захисту населення і територій у разі виникнення НС, спричинених аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до людських і матеріальних втрат, ліквідації їх наслідків та виконання інших передбачених законом завдань [9].

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, спроможність підрозділів Оперативно-рятувальної служби ЦЗ ефективно діяти за призначенням, передусім в особливий період, на сьогодні є неоднозначною, адже стан їх матеріально-технічного забезпечення катастрофічний. До того ж, на відміну від військ ЦО, це все ж таки не військові

формування [12]. Між тим, інші вітчизняні фахівці вважають, що створення єдиної Оперативно-рятувальної служби ЦЗ є одним із суттєвих результатів перетворень у МНС, спрямованих на удосконалення його структур і приведення їх до європейських стандартів [1].

Останні 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, часті зміни в керівництві МНС, 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.

Крім того, результати вибіркової інвентаризації захисних споруд ЦЗ, показують, що суттєва частка таких споруд вибула з державної власності під час масової приватизації в Україні державного майна.

Не викликає сумнівів, що 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.

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.

Таким чином, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій у сучасних умовах стає однією з найважливіших функцій держави, що підтверджується практикою розвинених країн світу, де державне управління розвитком цієї сфери розглядається як невід'ємна частина національної безпеки, оборони і державного будівництва. Узагальнення зарубіжного досвіду розбудови і функціонування систем ЦЗ дозволило виокремити універсальну, оборонну та перехідну моделі побудови зазначених управлінських систем.

Література.

1. Андреев С. О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом населення на регіональному рівні. / С. О. Андреев : Автореф. дис. кандидата наук з держ. упр. : 25.00.02. – Х., 2010. – 19 с.
2. Долгий М. Л. Обґрунтування системного підходу до управління захистом та безпекою населення у надзвичайних ситуаціях / М. Л. Долгий, С. І. Осипенко

// Державне управління: теорія та практика. Електронне наукове фахове видання НАДУ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-2/>. – Заголовок з екрана.

3. Емельянов В. Гражданская оборона Великобритании / В. Емельянов // Зарубежное военное обозрение. – 1991. – № 5. – С. 72 – 76.
4. Емельянов В. Гражданская оборона Франции / В. Емельянов // Зарубежное военное обозрение. – 1991. – № 9. – С. 61–69.
5. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект / Л. А. Жукова: Автореф. дис... кандидата наук з держ. упр. : 25.00.02. – К., 2007. – 21 с.
6. Про правові засади цивільного захисту: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1859-IV // ВВР. – 2004. – № 39. – Ст. 488.
7. Про Цивільну оборону України: Закон України від 3 лютого 1993 р. № 2974-XII // ВВР. – 1993. – № 14. – Ст. 124.
8. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/content/program_KMU_inform.html – Заголовок з екрана.
9. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти / Н. Г. Клименко : Автореф. дис... кандидата наук з держ. упр. : 25.00.01. – К., 2008. – 22 с.
10. Кондратюк В. «Цивільна оборона» чи «цивільний захист»? / В. Кондратюк // Надзвичайна ситуація. – 2006. – № 7. – С. 46–49.
11. Кузниченко С. О. Державне управління у сфері техногенно-природної безпеки / С. О. Кузниченко // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2002. – № 2 (13). – Ч. II. – С. 287–290.
12. Трущ О. О. Нормативно-правова база у сфері цивільного захисту України: історія створення, стан і перспективи розвитку / О. О. Трущ, В. В. Армандар'ян // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2006. – № 3 (30). – С. 125–132.
13. 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» від 19 грудня 2003 р. № 1467/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 52. – Ст. 2759.
14. Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій» від 27 січня 2003 р. № 47/2003 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 5. – Ст. 174.
15. 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.

16. Федулов Г. В. Роль государства в обеспечении защиты населения от чрезвычайных ситуаций / Г. В. Федулов // Право и политика. – 2001. – № 1. – С. 50–60.