

*Сергій Андреев,*

*кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державної служби, адміністрування та управління ДЗ "Луганський національний університет імені Тараса Шевченка"*

## **Перспективи та ризики розвитку системи цивільної оборони в контексті прийняття Кодексу цивільного захисту України**

У статті розглянуто правові й державно-управлінські проблеми щодо розбудови цивільної оборони в контексті прийняття Кодексу цивільного захисту України. З'ясовано перспективи й ризики розвитку державної системи цивільної оборони України з точки зору оновленого законодавства з питань цивільного захисту, виокремлено деякі суперечності в цьому процесі.

*Ключові слова:* державне управління, цивільна оборона, цивільний захист, надзвичайна ситуація.

Legal and governance problems of civil defense's system disorganization in context of the adopted Code of Ukraine's Civil defense are adduced in this article. The prospects and risks of the development of Ukrainian civil defense system in context of the renewed legislation on Civil defense are determined; some contradictions in this process are defined.

*Key words:* public administration, civil defense, civil safeguard, emergency.

*Постановка проблеми.* Спираючись на досвід виникнення та подолання міжнародних воєнних конфліктів у низці країн світу за останні роки (Ірак, Югославія, Лівія, Сирія), слід зазначити, що внутрішні соціально-політичні суперечності та економічні проблеми держав, які прагнуть побудувати демократичне суспільство, нерідко призводять до збройних конфліктів із втручанням ззовні. При цьому в порушення норм міжнародного

гуманітарного та воєнного права (Гаазьких, Женевських конвенцій) "миротворцями" активно застосовується сучасна зброя, від чого, насамперед, страждає цивільне населення та інфраструктура забезпечення його життєдіяльності.

За таких умов країни, що дійсно намагаються забезпечити свою національну безпеку, територіальну цілісність та обороноздатність, повинні розвивати державні системи цивільної оборони (ЦО) та всі їх складові з метою створення умов для виживання населення в мирний час та в особливий період, тим більше, що у зв'язку із появою нетрадиційних способів і форм ведення війн очевидним є те, що на сьогодні вже межі воєнного та мирного часу доволі розмиті.

З огляду на предмет цієї наукової статті варто згадати про нещодавній вибух метеорного тіла в атмосфері над Челябінськом Російської Федерації (15 лютого 2013 р.), у результаті чого постраждало близько 1200 осіб, а збитки, за попередніми підрахунками, становили від 400 млн до 1 млрд руб. [1]. Важко навіть собі уявити, що могло б трапитись, якби цей метеорит потрапив, наприклад, у ядерний реактор атомної електростанції та наскільки ефективно за таких умов могли б спрацювати на мінімізацію і ліквідацію наслідків подібної катастрофи російська система ЦО та єдина державна система запобігання надзвичайним ситуаціям (НС) і їх ліквідації (утім, як і відповідні системи розвинених зарубіжних країн, якби така ситуація спостерігалася на їх території), не кажучи вже про заходи щодо її запобігання.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Державно-управлінські й правові аспекти розбудови вітчизняної системи протидії НС розглядали у своїх роботах М.Л.Долгий, Л.А.Жукова, Н.Г.Клименко, С.І.Осипенко, В.О.Тищенко, О.О.Труш, І.М.Шпильовий та інші науковці. Також ці питання досліджувались представниками адміністративно-правової науки - О.І.Дубенко, С.С.Засуньком, С.О.Кузніченком, В.П.Петковим, А.С.Філіпенко, Л.В.Шевченко.

Разом з тим прийняття Верховною Радою України 2 листопада 2012 р. Кодексу цивільного захисту України (далі - Кодекс ЦЗ) ознаменувало новий етап розвитку чинного

законодавства у сфері цивільного захисту (ЦЗ), у тому числі в розбудові організаційно-правових засад функціонування єдиної державної системи ЦЗ.

У зв'язку із цим видається вельми актуальним і своєчасним як з науково-теоретичного, так і з практичного погляду розгляд проблем і перспектив розвитку державної системи ЦО України з урахуванням останніх законодавчих актів.

*Метою статті є дослідження впливу Кодексу ЦЗ на стан чинного законодавства у сфері ЦЗ, а також визначення перспектив і ризиків розвитку державної системи ЦО України в контексті прийняття згаданого нормативно-правового акта.*

*Виклад основного матеріалу.* 24 червня 2004 р. за № 1859IV було прийнято Закон України "Про правові засади цивільного захисту", який визначив правові та організаційні засади у сфері ЦЗ населення й територій від НС техногенного, природного та військового характеру, повноваження органів виконавчої влади та інших органів управління, порядок створення й застосування сил, їх комплектування, проходження служби, а також гарантії соціально-правового захисту особового складу органів ЦЗ [2, с. 1498].

Зазначений нормативно-правовий акт не став консолідуючим чинником систематизації законодавства у відповідній сфері державно-управлінських відносин, оскільки в нашій країні залишилися юридично чинними закони України: "Про Цивільну оборону України" від 3 лютого 1993 р. № 2974-XII, "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" від 8 червня 2000 р. № 1809-III, які так само, як і Закон України "Про правові засади цивільного захисту" від 24 червня 2004 р. № 1859-IV, регламентували питання захисту населення, територій, матеріальних і культурних цінностей від НС.

Як наслідок подальші зусилля МНС України щодо системного вдосконалення механізму правового регулювання публічних відносин у сфері ЦЗ були спрямовані на пошук оптимального способу впорядкування законодавства.

Необхідно зазначити, що в цьому напрямі були вжиті певні суперечливі заходи, про що свідчить хоча б те, що протягом двох

місяців 2008 р. (з вересня по листопад) відповідним міністерством було підготовлено, а Кабінетом Міністрів України прийнято дві концепції щодо систематизації законодавства у згаданій сфері державного управління, які передбачали два принципово відмінних способи вирішення цього завдання.

Так, згідно з першою концепцією, прийнятою 3 вересня 2008 р. № 1175-р, пропонувалося розробити проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про правові засади цивільного захисту" [3], а згідно з другою, ухваленою 12 листопада 2008 р. за № 1424-р., - прийняти Кодекс ЦЗ України [4]. Зрештою, за основу було взято саме другий варіант.

Зі змісту розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції проекту Кодексу цивільного захисту України" від 12 листопада 2008 р. № 1424-р видно, що за мету розроблення проекту цього Кодексу ставилось усунути суперечності, що містяться в законодавстві у сфері ЦЗ, його уніфікація, впорядкування та систематизація, формування правових, економічних і організаційних засад щодо протидії НС у мирний час та в особливий період для підвищення ефективності державної політики у цій сфері [4].

Як результат після чотирирічного періоду нормотворчої роботи МНС України було підготовлено проект Кодексу ЦЗ, який згодом було прийнято в установленому порядку Верховною Радою України 2 жовтня 2012 р. за № 5403-VI.

Поява зазначеного нормативно-правового акта у сфері державного управління, що наразі в Україні іменується цивільним захистом, має як переваги, так і недоліки та викликає суперечливі почуття.

З одного боку, необхідність систематизації чинного законодавства з питань захисту населення, територій, матеріальних, культурних цінностей та інших об'єктів від загроз, пов'язаних із НС техногенного, природного, соціально-політичного й воєнного характеру, в Україні вже давно назріла, тому прийняття єдиного кодифікованого законодавчого акта із зазначених питань, безумовно, слід підтримати. До того ж це управлінське рішення відрізняється інноваційністю та

оригінальністю на всьому пострадянському просторі, а отже, воно є знаковою подією для фахівців з питань ЦЗ.

У змісті Кодексу ЦЗ відтворено найбільш необхідні й актуальні положення законів України "Про правові засади цивільного захисту" від 24 червня 2004 р. № 1859-IV, "Про пожежну безпеку" від 17 грудня 1993 р. № 3745-XII, "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" від 8 червня 2000 р. № 1809-III, "Про аварійно-рятувальні служби" від 14 грудня 1999 р. № 1281-XIV, що припиняють дію з 1 липня 2013 р. у зв'язку із набранням чинності Кодексу ЦЗ, врегульовано комплекс питань у сфері ЦЗ, таких як: організаційно-правові засади функціонування єдиної державної системи ЦЗ; функції й повноваження суб'єктів забезпечення ЦЗ; державно-управлінські та інші заходи щодо захисту населення й територій від НС, запобігання цим ситуаціям, реагування на НС та ліквідації їх наслідків; процедура навчання осіб рядового й начальницького складу служби ЦЗ та рятувальників, керівного складу, фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і вжиттям щодо ЦЗ, підготовки органів управління та сил ЦЗ, фінансове та матеріально-технічне забезпечення заходів ЦЗ; комплектування органів управління та сил ЦЗ, проходження служби ЦЗ; соціальний та правовий захист осіб рядового й начальницького складу служби ЦЗ, працівників органів управління та сил ЦЗ й осіб, звільнених із служби ЦЗ.

Унормування перелічених вище питань в одному законодавчому акті, безумовно, має позитивно вплинути на якість правозастосовної практики і, як наслідок, - на ефективність державного управління у сфері ЦЗ України.

З другого боку, зазначений Кодекс має суттєві техніко-юридичні та змістовні недоліки, на що, зокрема, звернули увагу Головне науково-експертне управління і Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України у своїх висновках під час проходження проекту Кодексу ЦЗ у парламенті. З-поміж найбільш значних недоліків відповідного законопроекту, які так і не було усунуто під час його ухвалення та які залишаються актуальними на цей час, слід виділити: недостатню системність у викладенні його окремих положень та неповне врахування

багаторічного досвіду правового регулювання в цій сфері; недосконалість понятійно-термінологічного апарату, зокрема невизначеність низки ключових термінів і понять; неузгодженість режиму особливого періоду, що є одним із режимів автономного функціонування єдиної державної системи ЦЗ, з нормами Закону України "Про правовий режим воєнного стану" від 6 квітня 2000 р. № 1647-III; незавершеність механізмів правового регулювання низки положень Кодексу ЦЗ (у тому числі стосовно реалізації різних функціональних заходів у сфері ЦЗ, проходження служби ЦЗ тощо); нечіткість функцій і повноважень суб'єктів забезпечення ЦЗ [5].

Погоджуючись у цілому із висновками та зауваженнями експертів Апарату Верховної Ради України до проекту Кодексу ЦЗ, слід, однак, акцентувати увагу на кількох моментах і недоліках цього законодавчого акта, які, на жаль, залишились поза увагою фахівців. Проте саме ці недоліки є принциповими з погляду стратегії подальшого розвитку національної системи протидії НС, розуміння пріоритетів державної політики в цій специфічній сфері.

По-перше, прийняття Кодексу ЦЗ означатиме імперативне входження у науково-теоретичний та практичний обіг сфери державного управління, пов'язаної із протидією НС техногенного, природного, соціально-політичного та воєнного характеру, нормативного терміна "цивільний захист", під яким розуміється функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період (ч. 1 ст. 4 Кодексу ЦЗ) [6, с. 12]. При цьому очевидно, що з чинного законодавства та лексику поступово буде витіснено інші два синонімічних терміни, що сьогодні паралельно з терміном "цивільний захист" широко вживаються і науковцями, і практиками, і пересічними громадянами для позначення відповідного напрямку державно-владної діяльності - "захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" та "цивільна оборона".

Закріплене в Кодексі ЦЗ визначення терміна "цивільний захист" не можна визнати вдалим, проте його семантичний аналіз, напевне, стане темою подальших наукових розвідок (етимологічні й порівняльні аспекти зазначених вище основних термінів у сфері ЦЗ, що вживалися до прийняття Кодексу ЦЗ, представлені в роботі за участю автора [7, с. 17-21]).

Утім, навіть сам термін "цивільний захист" поступається термінам "захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" та "цивільна оборона" хоча б тим, що останні є більш зрозумілими, а отже, зручнішими у вживанні. До того ж, як слушно зазначають Г.В.Федулов, В.А.Акімов, Ю.Ю.Корнійчук, термін "цивільний захист" є некоректним з правового погляду, оскільки він безпосередньо асоціюється з предметом цивільного права - захистом майнових та особистих немайнових прав і обов'язків суб'єктів цивільно-правових відносин [8, с. 205], що також не дає змоги вживати цей термін для позначення сфери державного управління, що розглядається.

По-друге, з моменту введення в дію Кодексу ЦЗ - 1 липня 2013 р. втратять чинність усі закони України, що регламентують організаційно-правові питання функціонування власне системи ЦО України, а саме: "Про Цивільну оборону України" від 3 лютого 1993 р. № 2974-ХІІ, "Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони" від 22 грудня 1998 р. № 328-ХІV, "Про війська Цивільної оборони України" від 24 березня 1999 р. № 556-ХІV, що означатиме ліквідацію в юридичному сенсі цієї державної системи.

Однак слід наголосити на тому, що ще 3 липня 1954 р. Президією Верховної Ради Української РСР було ратифіковано Женевські конвенції від 12 серпня 1949 р. стосовно захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, а додатковий протокол I до них, у якому вживається уніфікований термін "цивільна оборона", наводиться його дефініція та визначаються завдання ЦО, - 25 липня 1990 р. (дата підписання Україною: 12 грудня 1977 р., набуття чинності для України: 25 липня 1990 р.).

Саме ці міжнародно-правові документи стали свого часу основою створення системи ЦО СРСР, а також системи ЦО вже незалежної України.

Як відомо, відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства [9, с. 382]. Інакше кажучи, на відміну від терміна "цивільний захист" нормативний термін "цивільна оборона" має більш вагоме міжнародно-правове підґрунтя, що, зважаючи на юридичний факт ратифікації Україною зазначених вище конвенцій, створює відповідні правові наслідки для нашої країни, зокрема щодо необхідності імплементації цього терміна в чинне національне законодавство.

Принагідно слід зауважити, що, наприклад, Російська Федерація, державна система протидії НС якої є на цей час однією з найбільш ефективних у світі, не поспішає реорганізувати власну систему ЦО, яка залишається паралельно функціонувати в цій країні разом із російською єдиною державною системою запобігання й ліквідації НС.

З цього приводу доречно навести позиції двох високопосадовців Міністерства Російської Федерації у справах цивільної оборони, надзвичайних ситуацій і ліквідації наслідків стихійних лих, які свого часу обіймали посаду першого заступника міністра у зазначеному міністерстві - Ю.Л.Воробйова та Р.Х.Цалікова.

Так, Ю.Л.Воробйов зазначає, що "...в Росії триває поступовий процес інтеграції російської єдиної державної системи запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій і системи цивільної оборони. Форсувати цей процес ми вважаємо поки недоцільним, оскільки є низка серйозних обставин юридичного і організаційного плану..." [10, с. 11].

У свою чергу, Р.Х.Цаліков зауважує, що "...сучасна цивільна оборона має бути зорієнтована на вирішення більш широкого спектра завдань, передусім мирного часу, перебувати в стані постійної готовності і забезпечувати оперативне мобілізаційне розгортання для вирішення завдань мирного часу..." [11, с. 31].



Створена в Україні у 2004 р. єдина державна система ЦЗ, яка зі структурного і функціонального поглядів покликана замінити систему ЦО України, має системні проблеми економічного, інженерно-технічного, правового та іншого характеру, на що вже не перший рік публічно звертає увагу МНС України, і що свідчить про недостатню ефективність цієї системи стосовно протидії НС навіть мирного часу [12; 13].

Не випадково Президент України нещодавно наголосив на необхідності створення нової системи реагування на техногенні катастрофи і стихійні лиха. Він, зокрема, справедливо зазначив, що, "об'єднавши функції Міністерства оборони та Державної служби з надзвичайних ситуацій, ми створили умови для збільшення можливостей захисту і порятунку громадян, відновлення роботи життєво важливих інфраструктурних об'єктів" [14].

Деякий привід для оптимізму в питанні відновлення оборонних властивостей єдиної державної системи ЦЗ, а, можливо, і взагалі відродження системи ЦО України, пов'язаний з тим, що, по-перше, діяльність нещодавно створеної на базі МНС України та Держтехногенбезпеки України Державної служби України з надзвичайних ситуацій тепер координуватиметься Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України [15, с. 14] (що є певною ознакою повернення до оборонної моделі організації державної системи захисту населення й територій від НС радянських часів), а, по-друге, з тим, що керівником указаної Служби, нарешті, призначено професіонала, який багато років присвятив роботі на керівних посадах в органах і підрозділах ЦО та МНС України - генерал-полковника служби ЦЗ М.В.Болотських.

*Висновки.* Наразі на зміну системі ЦО України створено єдину державну систему ЦЗ, а замість системи штабів ЦО та військ ЦО функціонують: Державна служба України з надзвичайних ситуацій, її територіальні органи, підрозділи Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, структурні підрозділи з питань ЦЗ місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Проте на фоні руйнування ракетно-ядерного щита України, ліквідації військ ЦО України, катастрофічного зменшення засобів індивідуального та колективного захисту населення, морального та фізичного зносу систем централізованого оповіщення ЦО, несформованості структурно-функціональних засад єдиної державної системи ЦЗ, а також цілої низки інших супутніх чинників (недостатнього фінансування, постійних реорганізацій органів управління у сфері ЦЗ на різних адміністративно-територіальних рівнях, втрати кваліфікованих кадрів з питань ЦО, відсутності наступності та послідовності у формуванні та реалізації державної політики у сфері ЦЗ тощо) можна з упевненістю стверджувати, що оборонні властивості національної системи протидії НС істотно погіршилися. Саму систему ЦО України як таку було ліквідовано й вона за найгіршим сценарієм поступово може перетворитись на цивільний самозахист населення країни й кожного громадянина окремо, оскільки питання ефективності функціонування відносно нещодавно створеної єдиної державної системи ЦЗ України у мирний час та в особливий період залишається відкритим.

Підсумовуючи викладене, видається доцільним винести на розгляд наукової громадськості питання про можливість відновлення в Україні державної системи ЦО, а також про перспективи використання терміна "цивільна оборона" як базового у відповідній галузі науки і практики.

### **Список використаних джерел**

1. Падение метеорита на Урале в 2013 году. - Википедия [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.ru.wikipedia.org/wiki/>

2. Про правові засади цивільного захисту : Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1859-IV // Відом. Верхов. Ради України. 2004. - № 39. - Ст. 488.

3. Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про правові засади цивільного захисту" : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 верес. 2008 р. № 1175-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1175-2008-%D1%80>

4. Про схвалення проекту Кодексу цивільного захисту України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 листоп. 2008 р. № 1424-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http:// zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1424-2008-%D1%80](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1424-2008-%D1%80)

5. Висновок Головного науково-експертного управління від 18 трав. 2012 р., зауваження Головного юридичного управління від 6 лип. 2012 р., від 2 жовт. 2012 р. до проекту Кодексу цивільного захисту України (від 2 квіт. 2012 р. № 10294) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=43014](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=43014)

6. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовт. 2012 р. № 5403-VI // Офіц. вісн. України. - 2012. - № 89. - Ст. 3589.

7. *Болотських М. В.* Державна політика у сфері цивільного захисту: аналіз базових (ключових) законодавчих термінів та понять / М. В. Болотських, С. О. Андреев // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. - Вип. 1 (33). - С. 16-22.

8. *Федулов Г. В.* О терминологии в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций / Г. В. Федулов, В. А. Акимов, Ю. Ю. Корнейчук // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. М. : ВИНИТИ, 2001. - № 4. - С. 200-214.

9. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. 1996. - № 30. - Ст. 141.

10. *Воробьев Ю. Л.* Актуальные проблемы гражданской защиты / Ю. Л. Воробьев // Актуальные проблемы гражданской защиты : материалы 11-й Междунар. науч.-практ. конф. по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычай. ситуаций, 1820 апр. 2006 г. / МЧС России. - Н.Новгород : Вектор-ГиС, 2006. С. 11-21.

11. *Цаликов Р. Х.* Гражданская оборона Российской Федерации и перспективы ее развития в XXI веке / Р. Х. Цаликов // Совершенствование гражданской обороны в Российской Федерации : материалы IV Науч.-практ. конф., 25 окт. 2007 г. / МЧС России. М. : ДЭКС-ПРЕСС, 2007. - С. 25-36.

12. 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](http://www.mns.gov.ua/content/program_KMU_inform.html)

13. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2011 році [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2011/8\\_2011.pdf](http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2011/8_2011.pdf)

14. Віктор Янукович наголошує на необхідності створення нової системи реагування на техногенні катастрофи і природні лиха, 29 берез. 2013 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/news/27260.html>

15. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 груд. 2012 р. № 726/2012 // Офіц. вісн. України. - 2012. - № 99. - Ст. 3998.