

Н.Г.Клименко,

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри глобалістики,
євроінтеграції та управління національною
безпекою, Національна академія державного
управління при Президентіві України*

Роль цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки України в сучасних умовах

Стаття присвячена дослідженню еволюції ролі цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки України в сучасних умовах. Аналізуються зміни, що відбулися в чинному законодавстві України після окупації Автономної Республіки Крим Російською Федерацією, початку проведення антитерористичної операції на сході країни, ратифікації Україною Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і затвердження програми реформ “Стратегія – 2020”. Визначаються основні положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, які стали підставою для запровадження змін у чинному законодавстві щодо визначення ролі цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки країни і якими визначено основні реальні та потенційні загрози національній безпеці України, стабільності в суспільстві у сфері цивільного захисту, а також основні напрями державної політики з питань національної безпеки України у сфері цивільного захисту. *Ключові слова:* державне управління, національна безпека, цивільний захист, надзвичайна ситуація, програма реформ.

The article offers a study of evolution of the role played by civil defense in ensuring Ukraine's national security in today's conditions. Legislative changes which took place in Ukraine after occupation of the Autonomous Republic of Ukraine by the Russian Federation, launch of the anti-terrorist operation in Eastern Ukraine, ratification by Ukraine of the Ukraine –

European Union Association Agreement and approval of the Strategy 2020 reform program were analyzed.

The key provisions of the Ukraine – European Union Association Agreement, and Ukraine 2020 Sustained Development Strategy which necessitated legislative changes with regard to definition of the role of civil defense in ensuring the country's national security and which define the main real and potential threats to Ukraine's national security and stability in the society in civil defense sphere, and the key areas of Ukraine's national security policy in civil defense sphere were outlined. *Key words:* public administration, national security, civil defense, emergency, reform program.

Статья посвящена исследованию эволюции роли гражданской защиты в обеспечении национальной безопасности Украины в современных условиях. Анализируются изменения, произошедшие в действующем законодательстве Украины после оккупации Автономной Республики Крым Российской Федерацией, начала проведения антитеррористической операции на востоке страны, ратификации Украиной Договора об ассоциации между Украиной и ЕС и утверждения программы реформ “Стратегия – 2020”.

Определяются основные положения Договора об ассоциации Украины и ЕС, а также Стратегии устойчивого развития “Украина – 2020”, которые стали основанием внесения изменений в действующее законодательство относительно определения роли гражданской защиты в обеспечении национальной безопасности страны и какими определены основные реальные и потенциальные угрозы национальной безопасности Украины, стабильности в обществе в сфере гражданской защиты, а также основные направления государственной политики по вопросам национальной безопасности Украины в сфере гражданской защиты.

Ключевые слова: государственное управление, национальная безопасность, гражданская защита, чрезвычайная ситуация, программа реформ.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Серед

загроз забезпеченню сталого розвитку в Україні не останнє місце посідають надзвичайні ситуації (далі – НС) різного характеру у вигляді стихійних лих, техногенних катастроф, терористичних та диверсійних актів, регіональних конфліктів із застосуванням військової сили. Їх ігнорування в сучасних умовах ставить під питання не лише економічне зростання та соціальний добробут, а й забезпечення національної безпеки країни.

Тому захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС шляхом запобігання таким ситуаціям, мінімізації та ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період належить до основних функцій держави і згідно із законодавством [2], має назву цивільного захисту.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідження державного управління у сфері цивільного захисту в контексті сучасних тенденцій забезпечення національної безпеки не залишаються поза увагою вітчизняних науковців, серед яких, зокрема, С.Андрєєв [1; 10], Г.Ситник [10], О.Труш [11] та ін.

Проте події, що мали місце в Україні протягом останніх двох років починаючи з анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та початку проведення антитерористичної операції на сході України, а також ратифікація Україною Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і затвердження програми реформ “Стратегія – 2020” призвели, зокрема, до перегляду на законодавчому рівні ролі та місця цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки України.

Формулювання цілей (мети) статті. В основу дослідження покладено визначення підстав та аналіз змін у законодавчих актах України, що мали місце у 2014–2015 рр., з метою визначення еволюції ролі та місця цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки країни в сучасних умовах.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. В Україні відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ), регулює Кодекс цивільного захисту України, який визначає НС як обстановку на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності [2].

Протягом 2015 р. у низку законів України, що регламентують питання забезпечення національної безпеки країни, було внесено значні зміни.

Крім подій, що мали місце в 2014 р. на півдні та сході України, не останню роль у такому перегляді чинного законодавства відіграє Угода про асоціацію між Україною та ЄС, що була ратифікована Верховною Радою України Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [9] і набере чинності після її ратифікації всіма договірними сторонами, і яка, серед іншого, передбачає посилення співробітництва та діалогу з питань міжнародної безпеки й антикризового управління, зокрема з метою реагування на глобальні та регіональні виклики й основні загрози [12].

Стаття 364 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає співробітництво у сфері цивільного захисту, яке має здійснюватися шляхом імплементації окремих угод у цій галузі, укладених між сторонами згідно з відповідними владними повноваженнями та компетенцією ЄС і його держав-членів та

відповідно до правових процедур кожної зі сторін. Співробітництво, зокрема, спрямоване на:

- сприяння взаємній допомозі у випадках НС;
- цілодобовий обмін найостаннішими повідомленнями і оновленою інформацією про транскордонні НС, зокрема запити та пропозиції щодо допомоги;
- оцінку впливу наслідків НС на навколишнє середовище;
- залучення експертів до участі у специфічних технічних семінарах та симпозіумах з питань цивільного захисту;
- залучення, у разі необхідності, спостерігачів під час проведення окремих навчань і тренінгів, що організуються Україною та/або ЄС;
- посилення існуючого співробітництва щодо найефективнішого використання наявних можливостей цивільного захисту [12].

З метою виконання заходів, передбачених положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, було схвалено Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” (“Стратегія – 2020”) [8], якою визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

Метою “Стратегії – 2020” є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі [8].

Тому, зокрема, реалізацію реформи системи національної безпеки та оборони визначено однією з першочергових. Відповідно до положень “Стратегії – 2020” у процесі проведення реформи буде зосереджено увагу на формуванні нових органів управління у сфері забезпечення національної безпеки, зроблено акцент на системі управління, контролю, комунікацій, комп’ютерної підтримки, розвідки та інформаційного забезпечення, а також логістики в усьому секторі безпеки [8].

Серед головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки та оборони, зокрема, мають бути функціональна оптимізація (скорочення дублюючих і зайвих структур), оптимізація системи логістичного забезпечення, оновлення доктринальних та концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, створення ефективної державної системи кризового реагування (мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади) за провідної ролі Ради національної безпеки і оборони України, залучення іноземних інвестицій та формування ефективної моделі державно-приватного партнерства, запровадження кластерного принципу ротації кадрів, перегляд кваліфікаційних вимог та забезпечення чіткого дотримання цих вимог і повна переатестація кадрів, водночас вирішальними мають бути не тільки професійні, а й особистісні якості людини [8].

Для забезпечення реалізації заходів щодо реформування системи національної безпеки, передбачених положеннями “Стратегії – 2020”, Верховною Радою України у 2015 р. було прийнято низку законів України, якими, зокрема визначено роль та місце цивільного захисту в системі забезпечення національної безпеки України.

Так, Законом України від 12 лютого 2015 р. № 186-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” [4] (далі – Закон) внесено зміни до Закону України “Про основи національної безпеки” [5], якими органи і підрозділи цивільного захисту віднесено до суб’єктів забезпечення національної безпеки.

Крім того, Законом [4] визначено основні реальні та потенційні загрози національній безпеці України, стабільності в суспільстві у сфері цивільного захисту на сучасному етапі, а саме:

– невідповідність сучасним викликам стану ЄДСЦЗ, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення;

– значне антропогенне і техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення НС техногенного та природного характеру;

– погіршення технічного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро;

– невідтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України;

– небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму [4].

До основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України у сфері цивільного захисту Законом віднесено:

– забезпечення ефективного функціонування ЄДСЦЗ, оснащення сучасними видами техніки сил цивільного захисту;

– життя організаційних, економічних, інженерно-технічних та інших заходів для зниження ризиків виникнення НС до прийнятних рівнів;

– підвищення рівнів екологічної, ядерної та радіаційної безпеки до норм і стандартів у відповідній сфері, у тому числі перетворення об'єкта “Укриття” Чорнобильської АЕС на екологічно безпечну систему;

– забезпечення належного рівня безпеки експлуатації промислових, сільськогосподарських і військових об'єктів, споруд та інженерних мереж [4].

Згодом Верховною Радою України був прийнятий новий Закон України “Про правовий режим воєнного стану”, який, серед іншого, передбачає, що в Указі Президента України про введення воєнного стану, зокрема, визначаються завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення ЄДСЦЗ, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період [6].

Також слід зазначити, що змінами, внесеними до Закону України “Про боротьбу з тероризмом”, передбачено, що за

рішенням керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України, погодженим із керівництвом відповідних суб'єктів боротьби з тероризмом, до широкомасштабних, складних антитерористичних операцій у районі їх проведення залучаються та використовуються, зокрема, сили та засоби (особовий склад та спеціалісти окремих підрозділів, військових частин, зброя, бойова техніка, спеціальні і транспортні засоби, засоби зв'язку, інші матеріально-технічні засоби) центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [3].

Крім того, слід зазначити, що Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 була затверджена Стратегія національної безпеки України (далі – Стратегія), яка спрямована на реалізацію до 2020 р. визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки, а також реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС та “Стратегією – 2020”.

Стратегія до загроз екологічній безпеці країни, зокрема, відносить незадовільний стан ЄДСЦЗ, а серед основних завдань у сфері підвищення обороноздатності держави визначає підвищення здатності органів державної влади, військового управління та органів місцевого самоврядування, системи цивільного захисту, до функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду [7].

При цьому одним з основних напрямів державної політики національної безпеки України, згідно із Стратегією, є реформування та розвиток розвідувальних, контррозвідувальних і правоохоронних органів, що, зокрема, передбачає розвиток Державної служби України з НС, який має забезпечити підвищення її спроможності щодо ефективного управління ЄДСЦЗ, оснащення сил цивільного захисту сучасними видами техніки, засобами та спорядженням, оптимізацію розміщення її підрозділів, упровадження системи екстреної допомоги

населенню за єдиним телефонним номером, підготовки та просвіти населення щодо норм і правил поведінки в умовах НС [7].

Керуючись положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, програми реформ “Стратегія – 2020”, вищезазначеними законами та Стратегією, Кабінет Міністрів України та інші центральні органи виконавчої влади, у тому числі й ті, що є суб’єктами цивільного захисту і на які покладається здійснення державного управління у цій сфері, зобов’язані привести свої нормативно-правові акти у відповідність із їх вимогами та розробити низку нових, спрямованих на їх виконання й адаптацію вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Підбиваючи підсумки дослідження змін у чинному законодавстві України можна констатувати, що події, які мали місце в Україні та світі у 2014–2015 рр., призвели до перегляду ролі цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки в сучасних умовах. Зокрема, це привело до визнання органів та підрозділів цивільного захисту суб’єктами забезпечення національної безпеки. На рівні законів визначено основні напрями державної політики з питань національної безпеки у сфері цивільного захисту, передбачено випадки залучення та використання сил та засобів цивільного захисту до антитерористичних операцій у районі їх проведення, а також визначення в указі Президента України про введення воєнного стану завдань суб’єктам забезпечення цивільного захисту на особливий період. Крім того, у “Стратегії – 2020” та Стратегії передбачено проведення низки реформ з метою підвищення ефективності цивільного захисту (у тому числі державного управління у цій сфері) в контексті забезпечення національної безпеки.

Зважаючи на те, що сучасний світ залишається уразливим до НС різного характеру, які виникають природним шляхом та

створюються штучно, дослідження у цій сфері з метою підвищення ефективності державного управління забезпеченням національної безпеки не втрачатимуть актуальності і надалі.

Список використаних джерел

1. Андреев С. О. Основні недоліки організаційних засад функціонування єдиної державної системи цивільного захисту на нинішньому етапі її розвитку / С. О. Андреев // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2014. – Вип. 39. – С. 219–230.

2. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовт. 2012 р. № 5403-VI (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print1382533239434673>

3. Про боротьбу з тероризмом [Електронний ресурс] : Закон України від 20 берез. 2003 р. № 638-IV (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15>

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України [Електронний ресурс] : Закон України від 12 лют. 2015 р. № 186-VIII. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/186-19/paran20#n20>

5. Про основи національної безпеки [Електронний ресурс] : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

6. Про правовий режим воєнного стану [Електронний ресурс] : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389-VIII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>

7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/ 2015. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

8. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12 січ. 2015

р. № 5/ 2015. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

9. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>

10. Ситник Г. П. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні / Г. П. Ситник, С. О. Андреев // Вісн. НАДУ. – 2014. – Вип. 2. – С. 5–11.

11. Труш О. О. Досвід побудови та діяльності системи цивільного захисту країн – членів ЄС Центральної Європи / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 2. – С. 454–461.

12. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011

References

1. Andreyev S. O. Osnovni nedoliky orhanizatsiynykh zasadfunktsionuvannya yedynoyi derzhavnoyi systemy tsyvil'noho zakhystu na nynishn'omu etapi yiyi rozvytku / S. O. Andreyev // Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnya : zb. nauk. prats'. – L'viv : Vyd-vo LRIDU NADU. – 2014. – Vyp. 39. – S. 219–230.

2. Kodeks tsyvil'noho zakhystu Ukrayiny vid 2 zhovtnya 2012 r.# 5403-VI (zi zminamy) [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print1382533239434673>

3. Pro borot'bu z teroryzmom : zakon Ukrainy vid 20 bereznya 2003 r. # 638-IV (zi zminamy) [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15>

4. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy : zakon Ukrainy vid 12 lyutoho 2015 r. # 186-VIII [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/186-19/paran20#n20>

5. Pro osnovy natsional'noyi bezpeky : zakon Ukrainy vid 19 chervnya 2003 r. # 964-IV (zi zminamy) [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

6. Pro pravovyy rezhym voyennoho stanu : zakon Ukrainy vid 12 travnya 2015 r. # 389-VIII [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>

7. Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnya 2015 roku “Pro Stratehiyu natsional'noyi bezpeky Ukrainy” : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26 travnya 2015 r. # 287/2015 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

8. Pro Stratehiyu staloho rozvytku “Ukrayina – 2020” : ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sichnya 2015 r. # 5/2015 [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

9. Pro ratyfikatsiyu Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, zodniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony : zakon Ukrainy vid 16 veresnya 2014 r. # 1678-VII [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>

10. Sytnyk H. P. Pro novu konfihuratsiyu postiyno diyuchykorhaniv upravlinnya tsyvil'noho zakhystu na derzhavnomu rivni / H. P. Sytnyk, S. O. Andreyev // Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy: nauk. zhurn. – K. : Vyd-vo NADU. – 2014. – Vyp. 2. – S. 5–11.

11. Trush O. O. Dosvid pobudovy ta diyal'nosti systemytsyvil'noho zakhystu krayin – chleniv YeS tsentral'noyi Yevropy / O. O. Trush // Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya. – 2010. – Vyp. 2. – S. 454–461.

12. Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011