

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ І РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ ТЕХНОГЕННОГО І ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРУ

Бірюкова Н. М.

*Таврійський національний університет ім. В. І. Вернадського, м. Сімферополь, Україна
E-mail: bnn-87@mail.ru*

Статтю присвячено положенням Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру: розглянуто основні завдання та головні етапи її діяльності. Висвітлено проблемні моменти, які впливають на подальший розвиток зазначеної Єдиної державної системи. Проаналізовано чинне законодавство та запропоновано напрямки вдосконалення Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру.

Ключові слова: Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, надзвичайні ситуації, адміністративно-правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації.

Україна, як правова та демократична держава дотримується основних завдань, які на неї покладаються. Одним з пріоритетних завдань, що стоїть перед кожною демократичною державою є захист населення від будь-яких негативних тенденцій, що можуть спричинити загибель людей або завдати шкоду їх здоров'ю. Таким чином, держава при виникненні екологічної небезпеки реалізує поставлені перед нею завдання з подолання негативних наслідків через органи державної влади. Діяльність таких органів направлена на запобігання і реагування від ситуацій техногенного і природного характеру. Класифікація таких органів представлена в Постанові Кабінету Міністрів України «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру» [2].

Актуальність даної статті обумовлена недостатністю теоретико-правового опрацювання питання, що розглядається, відсутністю комплексного правового дослідження.

Інтерес до питання єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру викликає й те, що вона розглядалась з точки зору екологічного права, а не адміністративного. Так, в своїй праці «Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації» Комарницький В. М. здійснює дослідження зазначеного питання. Якщо звернутись до вчених-адміністративістів, слід зазначити, що більшість з них розглянули лише повноваження деяких органів загальної компетенції, а основну увагу приділили дослідженню повноважень органів внутрішніх справ. Серед них слід відзначити Басова А. В., Дубка Ю. В., Кузніченка С. О. та інші.

Метою дослідження є комплексний аналіз Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру

при встановленні адміністративно-правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації.

Для досягнення поставленої мети у процесі написання статті, автор ставив наступні задачі:

- розглянути законодавчу базу, яка являє собою основу вказаної теми;
- розкрити проблеми, які впливають на розвиток Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру;
- запропонувати шляхи вдосконалення Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру.

Основною метою створення Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру є забезпечення реалізації державної політики у цій сфері, забезпечення цивільного захисту населення [2].

Базовими принципами створення ЄДС НС є: державний характер системи, орієнтація на загальнолюдські цінності, дотримання міжнародних норм, пріоритет вимог забезпечення безпеки при діяльності людини, відкритість для міжнародної співпраці.

Завданнями єдиної державної системи є:

- розроблення нормативно-правових актів, а також норм, правил та стандартів з питань запобігання надзвичайним ситуаціям та забезпечення захисту населення і територій від їх наслідків;
- забезпечення готовності центральних та місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;
- забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;
- підвищення рівня знань населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації;
- виконання цільових і науково-технічних програм, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат;
- збирання і аналітичне опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій;
- прогнозування і оцінка соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах;
- створення, раціональне збереження і використання резерву матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;
- проведення державної експертизи, забезпечення нагляду за дотриманням вимог щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій (у межах повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади);

- оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасне та достовірне його інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи;
- захист населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій;
- проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення;
- пом'якшення можливих наслідків надзвичайних ситуацій у разі їх виникнення;
- здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення, проведення гуманітарних акцій;
- реалізація визначених законодавством прав у сфері захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій, в тому числі осіб (чи їх сімей), що брали безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій;
- участь у міжнародному співробітництві у сфері цивільного захисту населення;
- організація роботи, пов'язаної з постійним спостереженням за потенційно екологічно і техногенно небезпечними об'єктами та їх експлуатацією або виведенням з технологічного обороту [2].

Головними етапами діяльності ЄДС НС є:

- запобігання виникненню надзвичайних ситуацій (підготовка та реалізація комплексу правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на регулювання техногенної та природної безпеки, проведення оцінки рівнів ризику, завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайних ситуацій на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень та прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання у надзвичайні ситуації або пом'якшення її можливих наслідків);
- реагування на надзвичайні ситуації (скоординовані дії підрозділів єдиної державної системи щодо реалізації планів дій);
- уточнення в умовах конкретного виду та рівня надзвичайної ситуації з метою надання невідкладної допомоги потерпілим;
- усунення загрози життю та здоров'ю людей, зменшення матеріальної шкоди і фінансових витрат;
- ліквідація наслідків надзвичайної ситуації;
- гострий період ліквідації надзвичайної ситуації;
- плановий і програмний періоди ліквідації надзвичайної ситуації.

ЄДСЗР складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем і має 4 рівні: загальнодержавний, регіональний, місцевий та об'єктовий [3, с. 10].

Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації включає: органи управління (центральні, територіальні, галузеві, місцеві і об'єктові); системи забезпечення (територіальні і функціональні підсистеми); сили і засоби (військові, спеціальні і спеціалізовані цивільні підрозділи з їх оснащенням, наглядові органи та інформаційні бази підсистем єдиної державної системи, які призначені для виконання завдань щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації).

Територіальна підсистема Єдиної державної системи надзвичайних ситуацій – це складова частина єдиної державної системи, яка включає місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи Рад, державні підприємства, установи та організації з відповідними силами і засобами, які здійснюють нагляд за забезпеченням техногенної та при радної безпеки, організують проведення роботи з запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного та природного характеру і реагування у разі їх виникнення з метою захисту населення і довкілля Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, зменшення матеріальних втрат.

Функціональна підсистема Єдиної державної системи надзвичайної ситуації – це складова частина єдиної державної системи, що створюється на базі міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, включає їх регіональні та місцеві структурні підрозділи, підпорядковані державні підприємства, установи та організації з відповідними силами і засобами, які здійснюють в межах своєї компетенції нагляд за забезпеченням техногенної і природної безпеки, організують проведення роботи з запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного та природного характеру і реагування у разі їх виникнення з метою захисту населення і довкілля, зменшення матеріальних втрат. Кожний рівень ЄДСЗР має координуючі та постійні органи управління щодо розв'язання завдань у сфері запобігання надзвичайних ситуацій, захисту населення і території від їх наслідків, систему повсякденного управління, сили і засоби, резерви матеріальних та фінансових ресурсів, системи зв'язку та інформаційного забезпечення.

Органи управління Єдиної державної системи надзвичайних ситуацій – це органи виконавчої влади або їх структурні підрозділи, які призначені для безпосереднього керівництва діяльністю щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в межах своєї компетенції.

Органи управління ЄДС НС діляться на координуючі (державна комісія з техногенно-екологічної безпеки та НС, Національна рада безпеки життєдіяльності, постійні комісії з техногенно-екологічної безпеки та НС, об'єктові комісії з НС), постійні (КМУ, державні територіальні і місцеві виконавчі органи, управління (відділи) з питань НС та цивільного захисту населення, органи з НС регіональних, міських і районних служб, управління об'єктів економіки, служби з НС та інш.), повсякденні (оперативно-чергові служби МВС України, управлінь (відділів) з питань НС та цивільного захисту населення, суб'єктів господарської діяльності).

Системи забезпечення включають:

- фінансові (резервний фонд КМУ, резервні фонди територіальних і місцевих органів виконавчої влади у розмірі 1% від зведеного річного бюджету);
- матеріальні (ресурси Держкомрезерву, територіальних органів виконавчої влади, суб'єктів господарської діяльності);
- транспортні (Міністерство Оборони, МВС та інших транспортних підприємств, суб'єктів господарської діяльності);
- оповіщення і зв'язку (МНС, МВС, МО, Мінагропрому та інших, а також їх територіальних органів, суб'єктів господарської діяльності).

Слід виокремити ряд факторів, які впливають на діяльність Єдиної державної системи надзвичайних ситуацій. Умовно їх можна поділити на зовнішні та внутріш-

ні. Під зовнішніми слід розуміти трансграничний характер надзвичайних ситуацій, соціально-економічні зміни в світі, наявність світового досвіду та ринку. До внутрішніх факторів відносять високий рівень техногенної та природної безпеки в Україні, необхідність протистояння надзвичайним ситуаціям, соціально-економічні зміни в Україні, високий науково-технічний рівень в Україні, обмеженість наявних матеріально-технічних ресурсів та фінансових резервів.

Єдина державна система надзвичайних ситуацій має унікальні властивості: глобальність дії, постійна готовність, багатофункціональне застосування, висока наукоємність, надто велика інформативність, висока оперативність.

На сучасному етапі розвитку Україна потребує змін, в першу чергу, на законодавчому рівні. Потребує вдосконалення й єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Виділимо проблемні моменти, які, на нашу думку, впливають на подальший розвиток Єдиної державної системи надзвичайних ситуацій.

По-перше, це велика кількість нормативно-правових актів, що мають розбіжності в регулюванні питань, пов'язаних з реагуванням на надзвичайні ситуації. Розглянемо цю ситуацію в практичному ракурсі. Так, в Україні існують три системи реагування на надзвичайні ситуації: система Цивільної оборони України – на мирний та воєнний час, Єдина державна система запобігання та реагування на надзвичайні ситуації – тільки на мирний час та Єдина державна система цивільного захисту – на мирний і воєнний час. Зазначені системи знайшли своє відображення в наступних нормативно-правових актах: в законах «Про цивільну оборону України», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про правові засади цивільного захисту». Таким чином, представлене законодавцем різноманіття систем реагування на надзвичайні ситуації призводить до правових колізій. Виходячи з вищевикладеного, пропонується прийти до єдиного рішення, яку систему слід застосовувати при реагуванні на надзвичайні ситуації.

По-друге, на сьогоднішній день на місцевому рівні функціонують два органи управління, основним компетентним питанням яких є управління з питань цивільного захисту. Повноваження цих двох органів дублюються на 80%.

Така ситуація тягне за собою наступні негативні наслідки:

- 1) збільшення фінансових витрат;
- 2) нераціональне використання кадрового потенціалу;
- 3) дублювання одних і тих же оперативних документів та нормативних актів та інш.

Все це призводить до зниження ефективності функціонування Єдиної державної системи надзвичайних ситуацій.

Першочерговим завданням при надзвичайній ситуації є створення таких системних дій, які б змогли по-перше, врятувати людські життя, по-друге, зберегти місцевий фонд (будівлі, державні установи, пам'ятки культури та інш.). Як ми розуміємо, для цього виникає потреба у повній комплектації аварійно-рятувальних служб. На жаль, не всі існуючі аварійно-рятувальні служби в Україні відповідають європейським стандартам, багато з них потребують значного вдосконалення, як з технічної точки зору, так і з кваліфікаційної. Таким чином, третім проблемним момен-

том, який впливає на подальший розвиток Єдиної державної системи надзвичайних ситуацій є відсутність достатнього фінансування з державного та місцевих бюджетів.

Приведемо деякі факти по вказаній проблемній ситуації. Так, загостреної проблеми набула недостатня кількість аварійно-рятувальних служб. На 2007 р. в Україні створено та функціонує 274 аварійно-рятувальні служби. З них лише 195 пройшли державну реєстрацію в центральному органі виконавчої влади з питань цивільного захисту. Третина пожеж у державі виникає у сільській місцевості, на яку припадає майже 50% усіх загиблих на пожежах, і ситуація, яка склалася зі створенням та фінансуванням підрозділів місцевої пожежної охорони, катастрофічна. На цей час залишилось лише 912 підрозділів місцевої пожежної охорони і весь тягар з профілактики та гасіння таких пожеж лежить на пожежно-рятувальних підрозділах МНС. На озброєнні підрозділів місцевої пожежної охорони знаходиться лише 1,3 тис. одиниць пожежної техніки, яка на 95% вичерпала свій моторесурс. У створених підрозділах відсутній бойовий одяг і спорядження пожежних, на автомобілях бракує радіостанцій. Укомплектованість оперативно-рятувальної служби цивільного захисту автомобільною технікою складає 94%. Понад 80% технічного парку складають зразки з термінами експлуатації від 15 до 45 років, серед яких близько 85% потребують середнього, капітального ремонтів або списання [4]. Ще гірший стан з технічним оснащенням спеціалізованих аварійно-рятувальних служб на водних об'єктах та пошуку і рятування туристів. На цей час залишається проблемним питання створення на місцевому рівні достатньої кількості комунальних аварійно-рятувальних формувань та їх оснащення сучасними засобами.

Як передбачено Конституцією України, людина, її життя і здоров'я, безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Але на практиці існує інша реальність. Слід звернути увагу на таку ситуацію: при надзвичайній екологічній ситуації хімічного або радіаційного характеру, чи буде достатня кількість засобів захисту, що забезпечити попередження зараження населення. Таким чином, наступним, четвертим елементом є недосконалість захисту населення при настанні надзвичайної екологічної ситуації.

Наступним, п'ятим елементом, що призводить до недостатньої ефективності Єдиної державної системи надзвичайних ситуацій, і, відповідно, режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, який регулюється цими положеннями, є те, що матеріальні та фінансові ресурси України не знаходяться на рівні, який би повністю забезпечував запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій. Особливої уваги заслуговує вирішення таких питань, як забезпечення протипожежного захисту атомних електростанцій в Україні; протипожежний стан об'єктів метрополітенів; система оповіщення та інш.

Для того, щоб покращити роботу Єдиної державної системи запобігання і реагування в зоні надзвичайної екологічної ситуації, пропонується провести вдосконалення по наступним напрямкам:

- вдосконалення законодавчої та нормативної бази;
- закупівля спеціальної техніки;

- перехід на сучасний технологічний рівень системи централізованого оповіщення;
- проведення інформаційно-аналітичної роботи з питань надзвичайних екологічних ситуацій;
- міжнародне співробітництво та перейняття досвіду інших держав.

Список літератури

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – N 30. – Ст. 141.
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації» від 3 серпня 1998 р. № 1198.
3. Комарницький В. М. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні: автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Природоресурсне право; аграрне право; екологічне право» / В. М. Комарницький. – К., 2002. – 20 с.
4. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
5. http://www.mns.gov.ua/content/program_kmu_inform.html.

Бирюкова Н. Н. Общая характеристика Единой государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера / Н. Н. Бирюкова // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки. – 2011. – Т. 24 (63). № 2. 2011. – С. 269-275.

Статья посвящена положениям о Единой государственной системе предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера: рассмотрены основные задачи и приоритетные этапы ее деятельности. Выявлены проблемные моменты, которые влияют на дальнейшее развитие указанной Единой государственной системы. Проанализировано действующее законодательство и предложены направления усовершенствования Единой государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера.

Ключевые слова: Единая государственная система предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера, чрезвычайные ситуации, административно-правовой режим зоны чрезвычайной экологической ситуации.

Biriukova N. General characteristic of common state system of prevention and reaction on emergency situations of technogenic and natural character / N. Biriukova // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series : Juridical sciences. – 2011. – Vol. 24 (63). № 2. 2011. – P. 269-275.

The Article is devoted to the positions about the common state system of prevention and reaction on the emergency situations of technogenic and natural character: the main problems and priority stages of its activity are considered. The problem moments which influence on further development of the specified common state system are revealed also. The current legislation had analysed and directions of improvement of common state system of prevention and reaction on the emergency situations of technogenic and natural character had offered.

Keywords: common state system of prevention and reaction to emergency situations of technogenic and natural character, emergency situations, administratively-legal regime of zone of an extreme ecological situation.

Поступила в редакцию 29.09.2011 г.