

Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій

УДК 004.825

Г.В. Єфімов, М.Ю. Яковлев

Академія сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного, Львів

ОСОБЛИВОСТІ ДІЙ СКЛАДОВИХ ВОЄННОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ ОБСТАВИН

Стаття присвячена дослідженню участі частин та підрозділів Збройних Сил України у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, узагальненню основних змін у поглядах на застосування збройних сил провідних країн світу та НАТО в аналогічних умовах. Основна увага зосереджена на аналізі власної законодавчої бази з метою виявлення суттєвих розбіжностей у питаннях спільного застосування цивільних та військових формувань в різноманітних надзвичайних ситуаціях. Визначається необхідність вивчення досвіду провідних країн світу та удосконалення існуючої законодавчої бази з метою створення ефективної моделі організації цивільного захисту населення в Україні.

Ключові слова: надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, цивільний захист, цивільна оборона, нетрадиційні воєнні операції, провідні країни світу, Міністерство надзвичайних ситуацій, Збройні Сили України.

Вступ

Постановка проблеми. Руйнівні землетруси, паводки, лісові пожежі, аварії на АЕС і інші надзвичайні ситуації (НС) техногенного та природного характеру були і залишаються невід'ємними явищами в житті суспільства, і уникнути їх в найближчій перспективі не представляється можливим. Вони завдають величезного матеріального, екологічного і соціального збитку країнам, їх слідством є руйнування життєво важливих об'єктів, численні жертви серед населення. Державна політика національної безпеки України формується і реалізується за умов, коли в сучасному світі стирається різниця між внутрішніми та зовнішніми аспектами безпеки [1 – 5], відповідно до цього повинна удосконалюватися законодавча та нормативно-правова база функціонування Воєнної організації держави (ВОД), її сектору безпеки, яка забезпечить органічне поєднання цивільно-військових відносин у контексті забезпечення національної безпеки України, у тому числі правових та організаційних засад у сфері цивільного захисту населення і територій від НС техногенного, природного, соціально-політичного та військового характеру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З двадцяти п'яти регіонів України вісімнадцять відносяться до небезпечних з техногенних та природних причин [6]. Тому сьогодні особливо гостро стоїть проблема підтримання в постійній готовності системи захисту населення і територій від стихійних лих, аварій та катастроф. Тільки за останні 20 років кількість міст і селищ із сталими проявами підтоплення зросла удвічі, а загальна площа підтоплених територій у цих містах і селищах збільшилася до 200 тис. га [7]. Значної шкоди

завдають пожежі не тільки в людських осідках, а й у природних екосистемах. Є всі підстави стверджувати, що спостерігається подальше зростання кількості природних стихійних лих, техногенних аварій та катастроф не тільки в Україні, а і у цілому світі. Особливу небезпеку представляють міжнародний тероризм, поширення ядерної і інших видів зброї масового знищення і засобів його доставки. В сучасних умовах на одне з перших місць виходять проблеми захисту населення і важливих об'єктів від високоточної звичайної зброї. В той же час, враховуючи вірогідність застосування зброї масового знищення, при організації і підготовці захисту населення в розвинутих країнах світу не ігноруються заходи щодо зниження можливих втрат і при застосуванні ядерної зброї [8].

Аналіз сучасних поглядів зарубіжних військових фахівців на форми і способи ведення військових дій показує принципову можливість створення в необхідних випадках навмисних надзвичайних ситуацій у регіонах воєнних конфліктів. Досвід військових кампаній країн НАТО проти Югославії (1999) і Іраку (1991, 1993) є тому підтвердженням.

Зміщення акцентів у переліку загроз національній безпеці призвело до зміни поглядів на воєнне будівництво в цілому і визначенню нових завдань безпосередньо збройним силам (ЗС). Так, у результаті упорядкування раніше розробленої класифікації дій ЗС США багаточисельні полувоєнні операції отримали спеціальну назву «Дії (операції) в умовах миру або відсутності війни». Участь ЗС в операціях з ліквідації наслідків стихійних лих, значних аварій та катастроф регламентується також законом Стеффорда, відомого як Закон «Про надання допомоги в ліквідації наслідків стихійних лих» [9].

Значні кроки в цьому напрямку зроблені і у наших найближчих сусідів. Так, Закон «Про оборону та Угорську Армію» від 2004 року, визначає формат участі оборонного відомства у ліквідації наслідків аварій та катастроф техногенного та природного характеру. Система захисту від наслідків катастроф є оперативною складовою Державної системи попередження та ліквідації наслідків катастроф Угорської Республіки [10].

Таким чином провідні держави світу приділяють значну увагу захисту населення як в мирний час так і при веденні бойових дій.

Певні кроки у цьому напрямку робляться і в нашій державі. Так, природні катаклізми різного характеру, від яких періодично потерпають не тільки західні області України, а й сусідні держави Карпатського регіону, спонукали до створення багатонаціонального військового підрозділу «Тиса», для ефективного та оперативно реагування на НС. Своєчасне втручання фахівців радіаційного, хімічного, біологічного (РХБ) захисту ЗС України у НС техногенного та природного характеру дозволило запобігти чималій кількості лиха, зокрема на залізничному переході Ожидів – Красне, коли з рейок зійшли 15 цистерн з жовтим фосфором та стався його витік. Разом з цим законодавчо питання залучення ЗС до ліквідації наслідків НС не врегульовані, а питання їх підготовки до таких дій до кінця не відпрацьовані.

Мета статті: дослідити участь частин та підрозділів ЗС України у ліквідації НС техногенного та природного характеру, узагальнити та проаналізувати основні зміни у поглядах на застосування ЗС провідних країн світу та НАТО в аналогічних умовах та здійснити аналіз власної законодавчої бази з метою їх врахування при удосконаленні організації цивільного захисту населення в Україні.

Основний матеріал

З метою вирішення поставленої проблеми необхідно звернути увагу на той факт, що за роки незалежності Україна набула значного досвіду у проведенні різноманітніших реформ. Їх аналіз свідчить, що вони різняться між собою як за тривалістю проведення, напрямками, масштабами, так і за результативністю, особливо це стосується національних ЗС та МНС. Почавшись з моменту проголошення незалежності майже нескінчений процес їх перетворень триває і досі, набуваючи нових форм, але жодний державний законодавчий акт не розглядав необхідності реформування складових ВОД в цілому, в діалектичній єдності з метою забезпечення національної безпеки держави. При цьому, за роки незалежності в державі в основному створене законодавство у сфері захисту життя і здоров'я населення від НС. Воно ставить на правову основу майже всі заходи щодо захисту населення і територій від НС, а для їх реалізації створює

Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру (ЄДС НС), яка складається з органів управління, сил та засобів. З теоретичної точки зору, якщо правильно розставити акценти, цей процес виглядає логічним, всі законодавчі акти фактично базуються на основному законі – Конституції України та повинні бути діалектично взаємопов'язані. Разом з тим не мають ні ієрархічної структури, ні горизонтальних зв'язків між собою. Тому на практиці стан цієї складної справи виглядає зовсім інакше.

Проведений аналіз нормативно-правової бази, на підставі якої здійснює свою діяльність МНС України, органи державної влади та місцевого самоврядування свідчить, що за умов частішої зміни міністрів, різних поглядів керівництва Міністерства на питання попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, розроблена значна кількість законодавчих документів, які входять в протиріччя між собою, а також про непослідовність, дублювання, а в деяких випадках неконкретність функцій, які покладаються, а головне яким чином і через кого здійснювати координацію дій (взаємодію) з військовим командуванням. Так, закон України „Про правові засади цивільного захисту” [4], визначає, що органи і підрозділи цивільного захисту є правонаступниками органів і підрозділів державної пожежної охорони та військ Цивільної оборони України, але не відміння попередніх законодавчих актів; а саме: Закону України “Про Цивільну оборону України”, Постанову Кабінету Міністрів “Про затвердження Положення про Цивільну оборону України”, Закону України “Про війська Цивільної оборони України”. Ще одна стратегічна помилка у плануванні заходів ліквідації наслідків НС, на наш погляд, стосується юридично неформального питання щодо порядку залучення до цих заходів силових структур, військових формувань та невоєнізованих формувань галузей національної економіки.

Аналізуючи існуючу законодавчу базу та використовуючи досвід практичної роботи, ми прийшли до висновку, що у сучасних умовах існує досить велика кількість різноманітних органів управління складовими національної безпеки держави. Вони досить слабо поєднанні вертикальними зв'язками, які повинні забезпечувати вирішення завдань, що належать до різних рівнів ієрархії, а також, що головне, горизонтальних чи штабних, які б забезпечували ефективно вирішення покладених спільних завдань, що належать до різних структурних підрозділів міністерств та відомств сектору безпеки. Із загальної кількості існуючих органів управління розглянемо тільки ті, які повинні забезпечити виконання заходів мобілізації та мобілізаційної підготовки, територіальної оборони, протидії тероризму та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Так, тільки такої кате-

горії як „оперативний штаб”, дано різне тлумачення у двох законах “Про боротьбу з тероризмом”, “Про надзвичайний стан” та ще у 20 різних підзаконодавчих актах міністерств та відомств, так чи інакше пов’язаних з проблемами національної безпеки. Крім того у різних законодавчих та підзаконодавчих актах даються визначення ще таких органів управління як “органи військового управління”, “мобілізаційні підрозділи державних органів влади”, “комісії з питань техногенно-екологічної безпеки”. “органи оперативного реагування на надзвичайні ситуації”. “обласні штаби з ліквідації надзвичайних ситуацій”, “евакуаційні комісії”, “організаційний комітет з проведення заходу”, “штаби територіальної оборони” тощо. Хоча ніяких неузгодженостей у цьому надзвичайно важливому питанні не повинно бути.

На наш погляд, однією із суттєвих помилок у питаннях забезпечення національної безпеки держави є відсутність системи і послідовності у прийнятті законів, указів та постанов державного рівня, чіткого усвідомлення того, який законодавчий акт загалом у сфері національної безпеки та зокрема цивільного захисту витікає з іншого, в які конкретно нормативно-правові акти необхідно вносити відповідні зміни і хто безпосередньо організує та контролює цей процес. В законодавстві у цій важливій сфері є суттєві розбіжності у визначенні термінів та повторення одних і тих же положень у різних законах, що призводять до втрати їх пріоритетності та неоднозначності тлумачень. Прикладом такої неоднозначності є терміни “цивільна оборона” та “цивільний захист”. У нормативно-правових актах ці терміни вживаються одночасно у зв’язку з тим, що одночасно існують Закони України “Про Цивільну оборону України” та “Про правові засади цивільного захисту”. Ці Закони споріднені і їх одночасне існування вводить в оману навіть фахівців у цій галузі.

Органи управління в системі цивільної оборони створені за принципом єдиноначальства, а в ЄДС НС – за принципом колегіальності. Законом України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” (2000 рік) структура ЄДС НС закріплена на найвищому юридичному рівні. Разом з цим, у відповідності до Закону „Про правові засади цивільного захисту” створюється єдина державна система цивільного захисту (ЄС ЦЗ), яка складається із територіальних і функціональних підсистем і побудована одночасно за принципом колегіальності і єдиноначальства. Очолює ЄС ЦЗ начальник цивільного захисту (Прем’єр-міністр України), загальне керівництво здійснює Кабінет Міністрів України, а безпосереднє – МНС.

Законом України “Про правові засади цивільного захисту” створена ЄС ЦЗ, до складу якої входять органи управління, сили та засоби Цивільної оборони України та (ЄДС НС). Завдання ЄС ЦЗ збі-

гаються з завданнями Цивільної оборони і ЄДС НС, за виключенням соціального забезпечення постраждалого населення та порядку функціонування в особливий період.

Отже, де-юре, одночасно з 2004 року існують вже три системи: Цивільна оборона України, ЄДС НС та ЄС ЦЗ. В таких умовах досить складно розібратися, яка з цих трьох систем пріоритетна. Більш того, система Цивільної оборони фактично відсутня тому, що відсутня основна складова цієї системи – війська Цивільної оборони. Стара структура сил зруйнована, а нова, відповідно до Закону, до кінця не створена. Таким чином навіть прийняття зазначеного Закону не зняло всіх проблем. Паралельно незалежно функціонує Державна служба медицини катастроф (ДСМК), що була створена відповідно до Постанови Кабінету Міністрів №343 від 14 квітня 1997 р, як зазначено для своєчасного та ефективного надання екстреної медичної допомоги і забезпечення ліквідації медико-санітарних наслідків НС в Україні. ДСМК функціонально повинно об’єднувати медичні сили і засоби та лікувальні заклади системи Міністерства охорони здоров’я (МОЗ), МНС, Міноборони, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства транспорту та зв’язку, підсистем охорони здоров’я областей України, які визначені МОЗ України для ліквідації медико-санітарних наслідків НС. Разом з тим відомчі непорозуміння заважають цій системі ефективно функціонувати, що засвідчила Сквиливіська трагедія у Львові. На відміну у Польщі існує гілка протипожежного захисту і медицини катастроф та гілка цивільної оборони і цивільного захисту населення, які на обласному рівні об’єднуються антикризовим центром, на чолі з заступником воєводи.

Не сприяє тісній співпраці і організації взаємодії одночасне функціонування Головних управлінь МНС України в областях і управлінь з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи облдержадміністрацій, повноваження яких чітко не розмежовані. Мають місце випадки коли ці управління або дублюють одне одного, або перекладають свої обов’язки одне на одного.

Недосконалість законодавчої бази призводить, так би мовити, до міжвідомчого непорозуміння у питанні, хто і який внесок більше вніс у ліквідацію наслідків НС. Не коректно виглядали наприклад такі факти, коли на фоні особового складу військових гарнізонів, що розташовані у Закарпатській області і які залучалися до ліквідації наслідків повені, інтерв’ю давали представники МНС і звітували про виконані заходи власними силами. Але це вже історія, керівництво ЗС завжди виступало і виступає за конструктивний підхід до вирішення будь-якої справи, тим більше до виконання загальнодержавного завдання. Так, ще нещодавно, не зважаючи на недосконалість

законодавчої бази щорічно розроблялися “Плани основних заходів оперативних командувань щодо підвищення готовності Цивільної оборони України” та “Плани дій оперативних командувань під час несприятливих погодних умов осінньо-зимового періоду та з підготовки до паводків пропуску льодоходу та повені” на підставі “Плану основних заходів ЗС України щодо підвищення готовності Цивільної оборони України”. Були визначені підривні команди, евакуювальні групи та евакуювальні підрозділи, здійснений їх розподіл по зонах відповідальності. Продумана система організації взаємодії з обов’язковим залученням військових комісарів до планування цих заходів і безпосередньої участі в період ліквідації наслідків НС. Зрозуміло, що це вимагає детально продуманого комплексу заходів, взяти наприклад застосування підривних команд для захисту гідроспоруд в умовах пропуску льодоходу, це і організація супроводу, оточення району, визначення посадової особи, яка дасть остаточну команду на підриг. Необхідно відмітити, що керівники обласних автодорожніх організацій неохоче йдуть на заключення угод з командирами військових частин на відшкодування витрат щодо захисту автомобільних мостів, вважають, що в умовах ускладнення обстановки військові і так прийдуть на допомогу. Разом з цим, обмеження повноважень оперативних командувань значно знижує ефективність проведення зазначених заходів.

До сих пір практично відсутня нормативно-правова база щодо залучення підрозділів ЗС України до ліквідації наслідків НС в мирний час. Якщо раніше штаби Цивільної оборони структурно входили до складу ЗС колишнього Радянського Союзу і був чітко визначений перелік надзвичайних ситуацій, до яких залучались підрозділи ЗС, то в сучасних умовах, коли надзвичайні ситуації техногенного або природного характеру ставлять під загрозу життя і здоров’я значних верств населення і потребують термінового проведення великих обсягів аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт може вводитися надзвичайний стан, як особливий правовий режим в державі чи в окремих її місцевостях, але військові частини ЗС України можуть залучатися до виконання цих робіт тільки за окремим Указом Президента України [5].

Таким чином, в цьому питанні проблем вистачає. Головне, на наш погляд, відсутній продуманий спільний наказ МНС України та Міністерства оборони України, інших силових структур з цих питань. Ініціатором вирішення цього питання повинно бути МНС України.

Висновки

В сучасних умовах, першочерговою задачею є необхідність чіткого визначення порядку організації взаємодії та координації дій між відповідними органами державного управління та визначеними пред-

ставниками військового командування на місцях. На наш погляд взаємодія військ (сил, галузей, органів, формувань) може бути здійснена лише тоді, коли вона організована (скоординована) вищою ланкою управління (керування). Такі скоординовані дії виробляються в процесі організації взаємодії, тобто у завчасному плануванні, розробленні та проведенні комплексу спільних заходів, спрямованих на успішне виконання завдань.

Сучасність вимагає застосування об’єднаних і з’єднаних різних видів ЗС та інших військових, воєнізованих та невоєнізованих формувань держави в системі забезпечення національної безпеки держави, зокрема при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій загальнодержавного рівня. Участь в них значної кількості воєнних, воєнізованих та цивільних структур, роблять їх діяльність в таких умовах надзвичайно складною, створюючи нові, можливо і не відомі на цей час способи та форми їх застосування і організації взаємодії, в свою чергу це вимагає залучення міцного наукового потенціалу для дослідження цих процесів.

Список літератури

1. Кравцов В. Національна безпека України: проблеми і шляхи реалізації пріоритетних інтересів / В. Кравцов, І. Бінко // Рада національної безпеки і оборони України. – К. : НСД, 1998. – 328 с.
2. Про Стратегію національної безпеки України [Електронний ресурс]: Указ Президента України № 105/2007 від 12.02.2007 р. // Режим доступу: www.infodisk.com.ua.
3. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру [Електронний ресурс]: Постанова кабінету міністрів України № 1198 від 03. 08.1998 р. Режим доступу: www.infodisk.com.ua.
4. Про правові засади цивільного захисту [Електронний ресурс]: Закон України №1859/2004 від 24.06.2004 р. // Режим доступу: www.infodisk.com.ua.
5. Про правовий режим надзвичайного стану [Електронний ресурс]: Закон України № 1550/2000 від 16.03.2000 р. // Режим доступу: www.infodisk.com.ua.
6. Хміль Г. Комплексна оцінка техногенної та природної безпеки України в регіональному вимірі / Г. Хміль // Надзвичайна ситуація. – 2005. – № 5. – С. 52–55.
7. Рева Г. Оцінка техногенної та природної безпеки в Україні / Г. Рева // Надзвичайна ситуація. – 2005. – № 2. – С. 10—41.
8. Печуров С. Смещение акцентов в боевой и оперативной подготовке Вооруженных сил США / С.Печуров // Зарубежное военное обозрение – 2004. – № 10. – С. 8–10.
9. Печуров С. О некоторых аспектах военных реформ в зарубежных странах / С. Печуров // Зарубежное военное обозрение. – 2004. – № 2. – С. 4–9.
10. Александров О. Цивільно-військові відносини під час ліквідації наслідків стихійного лиха / О. Александров // Військо України. – 2006. – № 7. – С. 32 – 34.

Надійшла до редколегії 11.11.2011

Рецензент: д-р техн. наук, проф. А.М. Зубков, Академія Сухопутних військ імені гетьмана Петра Сагайдачного, Львів.

**ОСОБЕННОСТИ ДЕЙСТВИЙ СОСТАВЛЯЮЩИХ ВОЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВА
В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ**

Г.В. Ефимов, М.Ю. Яковлев

Статья посвящена исследованию участия частей и подразделений Вооруженных Сил Украины в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, обобщению основных изменений во взглядах на применение вооруженных сил передовых стран мира и НАТО в аналогичных условиях. Основное внимание сосредоточено на анализе собственной законодательной базе с целью обнаружения существенных противоречий в вопросах совместного применения гражданских и военных формирований в различных чрезвычайных ситуациях. Вызнана необходимость изучения опыта передовых стран мира та усовершенствования существующей законодательной базы з целью создания эффективной модели организации гражданской защиты населения в Украине.

Ключевые слова: чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера, гражданская защита, гражданская оборона, нетрадиционные военные операции, передовые страны мира, Министерство чрезвычайных ситуаций, Вооруженные Силы Украины.

**PECULIARITIES AND PROBLEMS OF JOINT USE OF COMPONENTS OF UKRAINE'S SECURITY SECTOR WHILE
LIQUIDATING TECHNOLOGICAL AND NATURAL EMERGENCIES**

G.V. Yefimov, M.Yu. Yakovlev

The article deals with the research of the participation of Ukraine's Armed Forces units in liquidation of the consequences of the technological and natural emergencies. It also highlights the basic changes in views on employment of the Armed Forces of leading countries and NATO in similar conditions. The main attention is paid to the analysis of native legislative base aiming at revealing the essential contradictions in joint use of civil and military formations in different emergencies. The necessity of studying the experience of world's leading countries and improving real legislative base is caused to create effective model of the organization of civil defense of Ukraine's population.

Keywords: technological and natural emergencies, civil protection, civil defense, non-traditional military operations, world's leading countries, Ministry of Emergencies, the Armed Forces of Ukraine.