

Кулешов М. М., к.т.н., проф., НУЦЗУ, м. Харків

Kuleshov N., PhD in Technical Sciences, Full professor, Full Professor of Management and Organization in the Sphere of Civil Protection Department, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

СИСТЕМА РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ ТА МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ

THE SYSTEM REACTING IS ON EMERGENCIES AND MANAGEMENT MECHANISMS

В статті проаналізований стан основних складових частин системи реагування на надзвичайні ситуації з метою комплексної оцінки зазначеної системи та її структурного упорядкування. Розширено ряд понять класифікаційної характеристики сил та засобів цивільного захисту, та визначені шляхи удосконалення державного управління у сфері реагування на існуючі загрози.

Ключові слова: Система реагування, цивільний захист, надзвичайні ситуації, органи управління, сили, угруповання, резерв, надійність, ефективність.

In the article the analysed state of basic component parts of the system of reacting is on emergencies with the aim of complex estimation of the marked system and her structural arrangement. The row of concepts of classification description of forces and facilities of civil defence, and certain ways of improvement of state administration, is extended in the field of reacting on existent threats.

Keywords: System of reacting, civil defence, emergencies, organs of management, force, groupments, reserve, reliability, efficiency.

Постановка проблеми. Наявність військових загроз, прогноз можливих надзвичайних ситуацій (НС) природного, техногенного і воєнного характеру а також пожеж показує, що вони становлять велику загрозу населенню, суспільству і державі, її обороноздатності і національній безпеки, можуть призводити до великих матеріальних збитків, мають довготривалі екологічні та соціальні наслідки.

З метою забезпечення високого рівня надійності захисту населення країни від загроз їх життю і здоров'ю, а також захисту територій, довкілля і об'єктів економіки від негативного впливу НС державою створена система реагування на усі види небезпек, склад і стан якої на даному етапі потребує детального аналізу та оцінки ефективності, адже наявна система має свої вади і потребує удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання присвячені особливостям державного управління у сфері цивільного захисту (ЦЗ), і зокрема, у надзвичайних ситуаціях а також проблемам організації реагування на НС, упродовж останнього часу розглядалася в працях С. Андреева, С. Гущина, С. Коваленко, О. Мельниченко, О. Проневича, О. Труша. В. Тищенко, А. Харчука та ін. Дослідження авторів заслуговують на увагу, а їх напрацювання є дуже корисними, особливо на стадії розробки концептуальних засад з реформування системи цивільного захисту України. Разом із тим, питання комплексної оцінки складових частин системи реагування та її спроможності адекватно реагувати на загрози природного, техногенного і воєнного характеру досліджені ще недостатньо.

Постановка завдання. Провести аналіз складу та стану системи реагування на НС з метою оцінки її спроможності до адекватного реагування на усі види загроз, конкретизації змісту і завдань складових частин системи, структурного упорядкування сил ЦЗ відповідно до призначення та розробки пропозицій, щодо підвищення рівня надійності системи.

Виклад основного матеріалу. Система реагування на надзвичайні ситуації розглядається, як сукупність підготовлених органів управління і сил, а також матеріальних, фінансових та інформаційних ресурсів, які призначені для протидії аваріям, катастрофам, стихійним лихам та їх наслідкам, у порядку визначеному спеціальними державними нормативно - правовими актами, у тісної взаємодії між собою. До системи реагування на НС на місцевому, регіональному та державному рівнях відносяться: органи управління, які підготовлені до прийняття рішень і їх реалізації щодо запобігання та ліквідації НС; комісії з надзвичайних ситуацій, під керівництвом яких, під час виникнення НС, працюють постійні і повсякденні органи управління єдиної державної системи ЦЗ (ЄДСЦЗ); сили ЦЗ з ліквідації наслідків НС; матеріально-технічні засоби (техніка, спеціальне обладнання, одяг, енергетичні установки, продовольство тощо), що знаходяться в розпорядженні органів управління для забезпечення дій сил з ліквідації наслідків НС; фінансові резерви, призначені для фінансування робіт що виконуються, відшкодування збитків постраждалому населенню, відновлення витрачених матеріальних ресурсів; інформаційні ресурси об'єкта управління в частині вирішення завдань по ліквідації можливих НС (плани дій щодо попередження та ліквідації можливих надзвичайних ситуацій, плани реагування на НС, плани міст, населених пунктів і об'єктів, плани комунікацій, систем зв'язку й оповіщення та ін.)

У відповідності з вищезазначеним, типову структуру системи реагування на надзвичайні ситуації можна представити в наступному вигляді (рис. 1).

Державне управління при НС здійснюється в рамках діяльності ЄДСЦЗ. Органи усіх гілок державної влади і в першу чергу виконавчої влади, як суб'єкти системи управління, в силу свого основного призначення виконують відповідні завдання, а уповноваженим державним органом з зазначених питань є Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України).



Рис.1. Типова структура системи реагування на надзвичайні ситуації

Порядок організації управління діями сил ЦЗ під час ліквідації наслідків НС регламентований рядом законодавчих, нормативно-правових документів, наказів, інструкцій та статутів. Зокрема визначено [2], що загальне керівництво організацією та проведенням заходів і робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, відновлювальних робіт здійснює залежно від рівня та характеру походження надзвичайної ситуації Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, на адміністративній території або території яких сталася надзвичайна ситуація. Слід зазначити, що зараз на усіх рівнях доволі чітко відпрацьований порядок оперативних дій органів управління ЄДСЦЗ, під час виникнення НС, яка включає в себе створення, у разі необхідності, спеціальних комісій з реагування на НС (урядових, регіональних, місцевих), призначення спеціально-уповноваженого керівника робіт з ліквідації наслідків НС, який для безпосередньої організації і координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків НС, утворює штаб. Крім цього, вже на стадії загрози НС, до місця її виявлення, з метою оцінки ситуації і прийняття мір по недопущенню НС, направляються профільні оперативні групи.

Основою системи реагування на небезпечні події та НС є її сили, від стану та рівня готовності яких, у багатьох випадках, залежить рівень захищеності населення, об'єктів і території України від НС. Склад сил ЦЗ характеризується своєю багатофункціональністю, структурною різноплановістю та неоднорідністю. До складу сил ЦЗ належать [2]:

- оперативно-рятувальна служба цивільного захисту (ОРС);
- аварійно-рятувальні служби (АРС) (державні, регіональні, комунальні, об'єктові, громадських організацій);

- формування цивільного захисту;
- спеціалізовані служби цивільного захисту;
- пожежно-рятувальні підрозділи (частини);
- добровільні формування цивільного захисту.

Порядок утворення, організація діяльності, завдання і права ОРС, АРС, спеціалізованих служб, формувань ЦЗ, а також питання соціального захисту рятувальників, на законодавчому рівні регулюються "Кодексом цивільного захисту України" та рядом інших нормативно – правових актів [2, 6, 7, 8].

За рівнями управління склад сил ЦЗ розподіляється, на сили функціональних підсистем і територіальних підсистем. При цьому слід мати на увазі, що більшість сил реагування територіальних підсистем одночасно є силами ЦЗ відповідних функціональних підсистем, що надає можливість залучати їх, у встановленому порядку, до виконання робіт за призначенням в інших регіонах країни.

Реалізуючи функцію реагування на усі види загроз сили ЦЗ виконують широкий спектр завдань, які стосуються як запобігання виникненню НС, ліквідації їх наслідків, проведення аварійно – рятувальних робіт (АРР), так і життєзабезпечення постраждалого населення та надання йому медичної і інших видів допомоги.

За змістом, перелік завдань умовно можна розподілити на три рівні.

Завдання першого рівня спрямовані на оперативне реагування сил ЦЗ за фактом виникнення НС з метою проведення першочергових, невідкладних робіт з ліквідації наслідків НС і рятування постраждалих.

Другий рівень завдань передбачає нарощування сил ЦЗ з метою повної ліквідації НС і реалізації усіх видів забезпечення АРР та надання допомоги постраждалим.

Третій рівень завдань передбачає усунення загроз, які можуть бути спровокованими наслідками НС та проведення відбудовних робіт.

Наявний склад сил ЦЗ пропонується класифікувати за такими ознаками:

Зонами відповідальності:

- галузеві;
- територіальні;
- об'єктові.

2. Функціональним призначенням:

- аварійно-рятувальні сили;
- пошуково-рятувальні сили;
- сили забезпечення АР робіт в зонах ліквідації НС;
- аварійно-ремонтні та відновлювальні сили ЦЗ.

3. Ступенем готовності до використання за призначенням на:

- сили першого ешелону;
- сили другого ешелону;
- сили третього ешелону з відповідними термінами готовності [5].

Сили ЦЗ, поряд з органами управління та іншими складовими частинами си-

стеми реагування, відіграють одну з головних ролей у здійсненні захисту населення і території України від НС різноманітного характеру. Вони не є однорідними за своїм призначенням, структурою, правовим статусом і являють собою доволі складну та недостатньо упорядковану структуру, що потребує удосконалення і модернізації їх організаційної та технічної складової.

Проблемними питаннями сил ЦЗ, особливо державних АРС, підрозділів ОРС ДСНС України, залишаються: модернізація та оновлення аварійно-рятувальної техніки з метою розширення їх функціональних можливостей, підвищення надійності та мобільності; здійснення, з урахуванням місць дислокації та покладених завдань, оснащення органів і підрозділів сил ЦЗ багатofункціональними мобільними аварійно-рятувальними комплексами, комплектами аварійно-рятувального обладнання, технічними засобами розвідки, пошуку потерпілих, санітарною та медичною технікою, засобами індивідуального захисту; недостатній рівень грошового забезпечення рятувальників, що не сприяє формуванню якісного складу кадрів. Все це значною мірою знижує рівень готовності і спроможності сил ЦЗ до протидії НС.

З метою подальшого вдосконалення організації діяльності та порядку утворення і залучення сил ЦЗ до виконання заходів щодо попередження та ліквідації НС природного і техногенного характеру, а також наслідків терористичних актів в мирний час та загроз особливого періоду, необхідне цілеспрямоване реформування рятувальних сил. При цьому, державні рятувальні сили повинні складати основну частину сил в мирний час та служити базою для розгортання аварійно-рятувальних, в тому числі позаштатних (добровільних), формувань під час особливого періоду.

Однією з головних цілей реформування державних рятувальних сил є створення системи функціонально пов'язаних між собою окремих угруповань рятувальних сил центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання задля забезпечення ефективного виконання завдань з попередження і ліквідації НС у мирний і воєнний час. У цих умовах вдосконалення сил ЦЗ має здійснюватися переважно на основі якісно нових підходів до оптимізації їх складу та структури, підвищення готовності до вирішення покладених на них завдань, комплексного застосування сучасної техніки і новітніх технологій, поліпшення підготовки особового складу.

Потреба наявності надійної і ефективної системи реагування на усі види сучасних загроз об'єктивно призводить до необхідності реалізувати ряд основоположних принципів, що виходять з тенденцій загальносвітового розвитку рятувальної справи в сучасних умовах. До таких тенденцій, слід віднести інтеграцію організаційних структур, їх диверсифікацію і централізацію управління діями сил. Все це відповідає загальній тенденції та стратегії реформування ДСНС України [10] в рамках єдиної державної системи ЦЗ спрямованої на: 1) посилення регіональних і місцевих сил ЦЗ; 2) диверсифікацію діяльності сил ЦЗ, орієнтовану на виконання рятувальних функцій, як в мирний так і воєнний час; 3) уніфікацію структури і діяльності формувань і підрозділів сил ЦЗ;

4) структурну інтеграцію формувань і підрозділів зі збереженням необхідної їх спеціалізації; 5) універсалізацію професійної підготовки органів управління і особового складу сил ЦЗ; 6) підвищення мобільності та керованості формувань ЦЗ та спеціалізованих служб; 7) поліпшення матеріально-технічного забезпечення аварійно-рятувальних служб та інших складових сил ЦЗ.

У контексті питання, яке стосується утворення угруповань ЦЗ, на даний період часу, особлива роль відводиться визначенню кількісного складу сил реагування, які державі необхідно мати у своєму розпорядженні на випадок виникнення особливо тяжкихНС техногенного та природного характеру з катастрофічними наслідками, а також воєнних дій з застосуванням засобів ураження, що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення. Адже наявних сил за штатною чисельністю мирного часу ймовірно що буде не достатньо, особливо в умовах радіаційного і хімічного забруднення, де терміни роботи рятувальників обмежені припустимими дозами опромінювання та хімічного враження, що потребує частоті змінності та великої кількості особового складу аварійно-рятувальних підрозділів. Ця проблема вирішується шляхом утворення резерву сил ЦЗ, у т. ч. і мобілізаційного.

Дуже важливою складовою системи реагування на НС є її матеріально – технічне та фінансове забезпечення, яке здійснюється шляхом завчасного утворення державою запасів зазначених ресурсів та їх залучення у встановленому порядку під час виникнення НС з особливо тяжкими наслідками, з метою їх ліквідації. Зокрема, з метою задоволення потреб сил ЦЗ в аварійно-рятувальній та спеціальній техніці, озброєнні, пальному, продовольстві, речовому, технічному, медичному майні та інших матеріальних засобах здійснюється комплекс заходів по їх придбанню та накопиченню який включає: замовлення, постачання, отримання і створення запасів матеріальних засобів, їх зберігання, поповнення, відправку і підвезення споживачам, а також маневр запасами і резервами. Зазначені ресурси є складовою державного резерву, структура та порядок управління яким визначаються Кабінетом Міністрів України [1].

Відповідно до завдань ЄДСЦЗ, крім складової державного резерву, в Україні з метою своєчасного забезпечення заходів цивільного захисту, пов'язаних, перш за все, з організацією захисту населення, проведенням аварійно-рятувальних робіт і першочерговим життєзабезпеченням постраждалого населення, накопичуються та використовуються запаси будівельних і пально-мастильних матеріалів, лікарських засобів та виробів медичного призначення, продовольства, техніки, технічних засобів та інших матеріальних цінностей, які утворюються в інтересах цивільного захисту центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання [9]. Разом з тим, зазначимо, що фактичні обсяги матеріальних запасів ще не відповідають встановленим нормам а також є випадки використання цінностей державного резерву не за цільовим призначенням. Стосовно фінансового забезпечення діяльності сил ЦЗ слід зазначити, що воно здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання, інших не заборонених законодавством джерел.

Крім цього, з метою фінансування витрат пов'язаних з ліквідацією НС, на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях створюються відповідні резервні фонди фінансових ресурсів обсяги яких визначаються органами управління що їх утворюють. Передбачений також механізм перерозподілу цих ресурсів у залежності від рівнів НС та їх наслідків.

Виходячи зі стану розглянутого питання можна констатувати наступне.

1. В Україні створена та діє система державного матеріального резерву у складі органів управління, та режимних підприємств, організацій і установ на яких зберігаються відповідні державні ресурси, які призначені, у тому числі, для виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

2. Державний матеріальний резерв є важливим компонентом системи забезпечення національної безпеки, а також одним з найважливіших інструментів держави по оперативному реагуванню на усі види загроз;

3. Крім складової державного резерву в Україні, з метою своєчасного забезпечення заходів ЦЗ, накопичуються та використовуються запаси, які утворюються в інтересах цивільного захисту центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання .

4. Наявна система матеріально – технічних і фінансових резервів держави та утворювані іншими суб'єктами забезпечення ЦЗ запаси матеріально-технічних і фінансових ресурсів, є невід'ємною частиною загальної системи реагування на НС техногенного, природного і воєнного характеру.

5. Шляхами удосконалення функціонування системи державного резерву з урахуванням наявних проблем можна визначити таке: 1) приведення фактичних запасів матеріальних цінностей відповідно до затвердженого рівня; 2) виключення фактів використання цінностей державного резерву не за цільовим призначенням. Окремого аналізу потребує складова інформаційного забезпечення системи реагування на НС, що буде розглянуто автором у наступних публікаціях.

Висновки. Аналіз структури та складу діючої системи реагування на надзвичайні ситуації, в окреслених межах, дозволяє стверджувати про її юридичну сформованість та фактичну дієздатність за умови подальшого реформування, спрямованого на підвищення рівня державного управління системою ЦЗ, утворення мобільних угруповань сил ЦЗ під виконання завдань з ліквідації наслідків велико масштабних НС природного, техногенного та воєнного характеру, модернізацію сил і засобів ЦЗ та їх належне матеріально-технічне і фінансове забезпечення. Використання та реалізація запропонованих у статті підходів і пропозицій із вирішення проблемних питань сприятиме підвищенню рівня надійності й ефективності державної системи реагування на наявні загрози.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про державний матеріальний резерв» // Відомості Верховної Ради України, 1997, № 13, ст. 112.

2. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI м. Київ.
3. Коваленко С. О. Державний резерв як головний компонент системи забезпечення національної безпеки України [Електронний ресурс] / С. О. Коваленко // Зовнішня торгівля: право, економіка, торгівля, 2012. – № 3. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/uazt/2012_3/3_12_37.pdf.
4. 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. [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 19.12.2003 р. № 1467/2003. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467/2003.
5. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня. [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2001 р. № 1567. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1567-2001-p.
6. Про затвердження Положення про добровільні формування цивільного захисту [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 № 616. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2013-p.
7. Про затвердження Порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2013 р. № 787. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-p.
8. Про затвердження положення про спеціалізовані служби цивільного захисту [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2015р. № 469. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-2015-p.
9. Про схвалення Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 р. № 61-р. – Режим доступу: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170061.html.
10. Проневич О. С. Державне управління у надзвичайних ситуаціях: концептуально правовий базис та інституційна надбудова / Проневич О.С. // Форум права. – 2015. – № 5 – С. 186–193.
11. Тищенко В. О. Механізми державного управління у сфері цивільного захисту : автореф. дис. ... канд.наук з держ.упр.: 25.00.02. АМУ – К., 2012. – 20 с.

References

1. "On State Material Reserve." *Vidomosti Verhovnoj Rady Ukrainy* 1997: 112. Print.
2. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *Code of civil protection of Ukraine*. N.p., 02 Oct. 2012. Web. 13 March 2017. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>>.
3. Kovalenko, S.O. "State Reserve as the main component of the national security of Ukraine [Dergavnyj rezerv jak golovnyj component systemy zabezpechennja nacional'noj bezpeky Ukrainy]." 2 (2012): n. pag. *Zovnishnja Torgivlja: Pravo, Ekonomika, Torgivlja*. Web. <www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/uazt/2012_3/3_12_37.pdf>.
4. Ukraine. President of Ukraine. *On State program of converting of civil defense forces of Ukraine until 2005*. N.p., 05 Feb. 2015. Web. 13 March 2017. <zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467/2003>.
5. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Plan emergency response of the state level*. N.p., 19 Dec. 2003. Web. 13 March 2017. <zakon.rada.gov.ua/laws/show/1567-2001-p>.
6. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Regulation on the voluntary formation of civil protection*. N.p., 21 Aug. 2013. Web. 13 March 2017. <zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2013-p>.

7. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Order on the formation, tasks and functions of civil protection forces*. N.p., 09 Oct. 2013. Web. 13 March 2017. <zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-п>.

8. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Provision on the specialized services of civil protection*. N.p., 08 July 2015. Web. 13 March 2017. <zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-п>.

9. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Strategy of reforming of the State Emergency Service of Ukraine*. N.p., 09 Oct. 2013. Web. 13 March 2017. <search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170061.html>.

10. Pronenevich, O.S. "Public administration in emergency situations: conceptually legal basis and institutional structure [Dergavne upravlinnja u nadzvyhajnyh sytuacijah]." *Forum prava* 5 (2015): 186–193. Print.

11. Tishchenko, V.O. "Mechanisms of State Management in the Sphere Civil Protection." Diss. Academy of Municipal Management, 2012. Abstract. (2012): 20. Print.