

VII. ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

7.1. Загальні висновки за результатами аналізу інформації про стан техногенної та природної безпеки

За період з початку моніторингу НС по теперішній час (1997 – 2017 рр.), згідно з матеріалами наведеними у Національних доповідях та Аналітичних оглядах про стан техногенної та природної безпеки в Україні, сталося 6642 надзвичайні ситуації (НС), в середньому 316 НС на рік. За класифікаційними ознаками НС розподілилися наступним чином:

техногенного характеру – 3514 НС;

природного характеру – 2564 НС;

соціального характеру – 559.

За наслідками цих надзвичайних подій загинуло 7921 особа та постраждало 32799 осіб.

При цьому, спостерігається стійка тенденція до зменшення як загальної кількості НС за рік (575 НС у 1997 році та 166 у 2017 році, тобто на 71%) так і за характером - техногенного (315 НС у 1997 році та 50 у 2017 році, тобто на 84%), природного (207 НС у 1997 році та 107 у 2017 році, тобто на 48%) та соціального (53 НС у 1997 році та 9 у 2017 році, тобто на 83%) характеру.

Крім того, неухильно зменшується кількість загиблих внаслідок НС (436 осіб у 1997 році та 172 у 2017 році, тобто на 61%) та постраждалих (2474 особи у 1997 році та 892 у 2017 році, тобто на 63%).

Отже, є підстави зробити висновок про певну ефективність проведених заходів щодо попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Аналіз інформації про надзвичайні ситуації свідчить, що у порівнянні з 2016 роком загальна кількість НС у 2017 році збільшилася на 11,4 %, при цьому кількість НС техногенного характеру зменшилася на 10,7 %, а кількість НС природного та соціального характеру збільшилася на 20,2 % та 125 % відповідно. Також у 2017 році спостерігається зменшення кількості загиблих і постраждалих у НС – на 6 % та 50,6 % відповідно.

Збільшення кількості НС природного характеру сталося через зростання на 43 % частки НС, пов'язаних із особливо небезпечними інфекційними захворюваннями сільськогосподарських тварин (африканська чума свиней), натомість на 13 % зменшилася кількість НС, пов'язаних із інфекційною захворюваністю та отруєнням людей. У 2017 році зафіксовано зростання кількості НС, пов'язаних із пожежами у природних екосистемах (більш ніж у 2,7 рази) та метеорологічних НС (на 17 %).

Збільшення кількості НС соціального характеру, загиблих та постраждалих у них людей пояснюється збільшенням кількості нещасних випадків з людьми, у тому числі внаслідок дії небезпечних природних явищ (блискавки) та нехтування правилами безпеки на водних об'єктах.

У 2017 році зареєстровано зменшення майже на 39 % кількості НС, пов'язаних із пожежами та вибухами. Серед інших НС техногенного характеру у 2017 році на 45,5 % збільшилася кількість НС унаслідок аварій на транспорті (16 НС у 2017 році проти 11 НС у 2016 році) та на 75 % – НС унаслідок аварій на системах життєзабезпечення (7 НС у 2017 році проти 4 НС у 2016 році).

Аналіз динаміки НС показав, що в цілому кількість надзвичайних ситуацій має тенденцію до зниження, зокрема у 2017 році зареєстровано найменшу кількість загиблих у НС та найменшу кількість НС техногенного характеру у період з 1997 по 2017 рік.

За регіональним розподілом найбільшу кількість НС, що виникли протягом 2017 року, зафіксовано у Донецькій (24 НС) та Одеській (13 НС) областях. У м. Києві зареєстровано 12 НС, у Харківській та Рівненській областях зареєстровано по 10 НС, у Херсонській та

Черкаській областях – 9 НС. Найменшу кількість НС зареєстровано у Хмельницькій області (2 НС), по 3 НС зареєстровано у Запорізькій, Кіровоградській, Львівській, Сумській, Тернопільській та Чернігівській областях.

Зменшення кількості НС у порівнянні з 2016 роком зафіксовано у Чернігівській області – на 62,5 %, Сумській – на 57,2 %, Волинській, Дніпропетровській, Кіровоградській, Львівській, Полтавській, Хмельницькій областях - на 50 %. Зменшення кількості НС також зареєстровано у Житомирській, Миколаївській, Одеській та Чернівецькій областях.

Збільшення кількості НС у порівнянні з 2016 роком зафіксовано у Донецькій області – у 4 рази, Запорізькій та Черкаській областях – у 3 рази, Херсонській – на 80 %, Волинській – на 75 %, у м. Києві – на 71,4 %, Рівненській та Харківській областях – на 67 %, у Закарпатській та Тернопільській областях – на 50 %. Також, зареєстровано зростання кількості НС у Вінницькій, Івано-Франківській, Київській та Луганській областях. Структура існуючих загроз і динаміка їх змін свідчить про те, що стихійні лиха, пов'язані з небезпечними природними явищами і пожежами, техногенні аварії, нещасні випадки з людьми на воді, у лісних та гірських масивах та під час виконання трудових обов'язків є основними джерелами надзвичайних ситуацій та створюють істотну загрозу для життєдіяльності людини, стабільного економічного зростання і, як наслідок, для національної безпеки держави.

7.2. Актуальні проблеми, що впливають на стан техногенної та природної безпеки в Україні

Накопичений досвід виконання завдань цивільного захисту свідчить про те, який великий обсяг заходів необхідно виконувати для забезпечення безпеки і гарантованого захисту населення країни, її території, суб'єктів економіки і національного надбання держави від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, від небезпек воєнного характеру, спричинених застосуванням зброї у період воєнних конфліктів.

Інструментом реалізації цих заходів і завдань у сфері цивільного захисту (або, як зазначено у Кодексі цивільного захисту України «реалізація заходів державної політики у сфері цивільного захисту») є Єдина державна система цивільного захисту (далі - ЄДСЦЗ).

На сьогодні ЄДСЦЗ функціонує і виконує завдання, що на неї покладено. За оцінками фахівців, на сучасному етапі розвитку нашої держави, це оптимальний механізм для об'єднання зусиль усіх органів управління, сил цивільного захисту, інших підприємств та організацій для розв'язання заходів і завдань у сфері цивільного захисту.

Разом з тим на сьогодні Єдина державна система цивільного захисту потребує удосконалення, приведення її організаційної структури згідно з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (реалізація якої розпочалася), зокрема: зміни адміністративно-територіального устрою в державі, перерозподілу повноважень, децентралізації управління, а також урахуваючи досвід функціонування ЄДСЦЗ, накопичений за минулі роки.

7.2.2. З метою публічного обговорення існуючих проблем реформування організації цивільного захисту та шляхів їх розв'язання Українським науково-дослідним інститутом цивільного захисту у співпраці з Інститутом державного управління у сфері цивільного захисту було організовано та проведено 16 травня 2018 року науково-практичну конференцію «Стратегія реформування організації цивільного захисту».

Основною метою Конференції було теоретичне узагальнення наукових досліджень та розробка практичних рекомендацій щодо реформування організації цивільного захисту в Україні, зокрема учасники Конференції всебічно обговорили та визначили нові перспективні напрямки організації (реформування) цивільного захисту в сучасних умовах з урахуванням отриманого досвіду забезпечення захисту населення і територій в умовах особливого періоду і воєнно - політичного конфлікту.

У матеріалах доповідей було наголошено про необхідність проведення аналізу напрямів, мети та завдань основних заходів щодо захисту населення і території у разі виникнення надзвичайних ситуацій, визначених у Концепції захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, схваленої Указом Президента України від 26 березня 1999 року № 284/99.

7.2.2. На Конференції також розглядався широкий спектр проблем за такими напрямками:

удосконалення комплексу загальнодержавних заходів захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій;

стан і перспективи реформування єдиної державної системи цивільного захисту з урахуванням проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

напрями розв'язання проблем управління процесами цивільного захисту;

удосконалення заходів щодо захисту населення в умовах ведення «гібридної війни».

За результатами проведених в УкрНДЦЗ досліджень функціонування ЄДСЦЗ та аналізу цих результатів було сформульовано проблеми, визначено шляхи їх розв'язання для реформування організації цивільного захисту з урахуванням усіх аспектів, що впливають на стан і діяльність системи, які внесені до проекту Стратегії реформування організації цивільного захисту, зокрема це:

а) оптимізація організаційної структури ЄДСЦЗ на усіх рівнях з урахуванням адміністративно-територіального устрою та здійснення перерозподілу повноважень, передбачених Концепцією, а також функціональних підсистем і держаних спеціалізованих служб цивільного захисту з урахуванням конкретних завдань, що покладаються на них;

б) надання методичної та практичної допомоги органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади на кожному рівні адміністративно-територіального устрою, відповідним центральним органам виконавчої влади щодо реформування територіальних і функціональних підсистем, спеціалізованих служб цивільного захисту;

в) внесення відповідних змін до чинного законодавства та інших нормативно-правових актів з питань цивільного захисту.

7.2.3. Необхідно наголосити, що будь яке реформування має бути спрямоване на оптимізацію тієї чи іншої сфери, а не збільшення організаційних структур або інших її складових. Результати аналізу свідчать про таке:

а) незавершеність правового регулювання організаційних засад діяльності відповідних структурних елементів ЄДСЦЗ на підзаконному рівні ускладнює проведення ґрунтовних наукових досліджень щодо механізмів удосконалення суб'єктного складу, структури та функцій складових елементів цієї системи, форм та методів взаємодії між ними, а також розбудови функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ на практиці.

Насамперед йдеться про те, що ЄДСЦЗ не функціонує саме як система, бо вона не є організованою та цілісною сукупністю органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших структур, з ефективними управлінськими зв'язками та формами взаємодії між її різними елементами;

б) проведений аналіз функціонування ЄДСЦЗ свідчить про недосконалість системи управління процесами ЦЗ та суттєві недоліки організаційних засад цієї системи.

На думку науковців, найкращі результати діяльності ієрархічно організованої системи можуть бути забезпечені за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли всі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу саме з одного, а не з кількох владно-організаційних центрів.

Про це свідчить також досвід країн Євросоюзу та США. На сьогодні у більшості країн світу створені і функціонують національні системи Цивільної оборони, чітко сформовано відповідну структуру органів, сил та засобів ЦО.

В Україні сформувати таку досконалу систему до кінця ще не вдалося.

На жаль, крім вищезазначеного, існує ще низка проблем які потребують якнайшвидшого розв'язання:

відсутність чітко визначених стратегічних цілей, пріоритетних напрямів і завдань соціально-економічного та науково-технічного розвитку у сфері цивільного захисту, а також ефективних механізмів концентрації ресурсів для досягнення таких цілей;

інституційна слабкість, непрофесійність, структурна незбалансованість органів сектору безпеки і оборони, зокрема у сфері цивільного захисту;

недостатність ресурсного забезпечення та неефективне використання ресурсів;

критична зношеність основних фондів об'єктів інфраструктури України та недостатній рівень їх фізичного захисту;

недостатній рівень захищеності критичної інфраструктури від терористичних посягань і диверсій;

негативні екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи;

значний обсяг відходів виробництва та споживання і неналежний рівень їх вторинного використання, переробки та утилізації;

7.3. Основні напрями розв'язання існуючих проблем

Основними напрями розв'язання існуючих проблем є:

1) формування та розвиток сектору безпеки і оборони, який має забезпечити адекватне і гнучке реагування на загрози, раціонально використовуючи можливості і ресурси зокрема:

комплексне вдосконалення законодавства з питань національної безпеки і оборони України, яке визначить механізми керівництва у сфері національної безпеки та оборони, унормує структуру і склад сектору безпеки і оборони, систему управління, координації та взаємодії його органів;

централізоване управління сектором безпеки і оборони у мирний час, у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період, міжвідомчу координацію і взаємодію;

узгодження концепцій (програм) реформування та розвитку органів сектору безпеки і оборони та оборонно-промислового комплексу за єдиним задумом;

2) розвиток Державної служби України з надзвичайних ситуацій:

забезпечити підвищення її спроможності щодо ефективного управління єдиною державною системою цивільного захисту;

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 надзвичайних ситуацій;

3) завдання державної політики в сфері забезпечення безпеки населення і територій та захищеності критичної інфраструктури України від загроз різного характеру:

забезпечити гармонізацію законодавства України з нормами міжнародного права і міжнародними договорами України;

розробити і впровадити, гармонізовані з європейськими та міжнародними нормативними документами, технічні регламенти з питань забезпечення безпеки населення, безпеки експлуатації (функціонування) і захищеності критичної інфраструктури від загроз різного характеру;

провести аналіз нормативного правового регулювання в галузі забезпечення пожежної та техногенної безпеки та вдосконалювати порядок і правила здійснення державного нагляду з урахуванням сучасних соціально-економічних умов;

здійснити модернізацію (уточнення) норм і нормативів першочергового життєзабезпечення населення в надзвичайних ситуаціях з урахуванням аналізу проведених заходів з ліквідації надзвичайних ситуацій регіонального та державного рівнів;

внести в законодавство України зміни, спрямовані на:

визначення центрального органу виконавчої влади та його статусу, на який покладаються повноваження щодо формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту та координація діяльності інших центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань цивільного захисту;

підвищення відповідальності за порушення норм і правил у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, забезпечення пожежної та техногенної безпеки та безпеки людей на водних об'єктах;

визначення критеріїв віднесення об'єктів до категорії критичної інфраструктури та сформулювати переліки для державного та регіонального рівнів;

визначення конкретних завдань для функціональних підсистем і спеціалізованих служб цивільного захисту;

визначення критеріїв за якими має визначатися необхідність створення функціональних підсистем і спеціалізованих служб цивільного захисту;

визначення сфер суспільного життя або галузей в яких створюються функціональні підсистеми, а в яких створюються державні спеціалізовані служби цивільного захисту;

проведення заходів реформування ЄДСЦЗ, територіальних та функціональних підсистем, спеціалізованих служб цивільного захисту.

4) розвиток фундаментальної та прикладної науки, техніки і технологій:

удосконалювати наукові основи:

оцінки і прогнозу ризиків можливих надзвичайних ситуацій;

оптимізації управління цими ризиками;

аналізу впливу загроз різного характеру на населення та об'єкти критичної інфраструктури;

здійснити подальшу розробку і формування наукових основ забезпечення захищеності критичної інфраструктури;

забезпечити виконання наукових досліджень по створенню методик оцінки ризиків надзвичайних ситуацій на об'єктах критичної інфраструктури та віднесення об'єктів економіки та елементів інфраструктури країни до критичної інфраструктури.
