

С. О. Ковжого, С. А. Тузіков, Є. В. Карманний, А. П. Зенін

ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ І ОХОРОНА ПРАЦІ В ГАЛУЗІ

Навчальний посібник

Харків
«Право»
2018

УДК 331.45

K56

А в т о р и:

С. О. Ковжого (вступ; теми 4, 7), *С. А. Тузіков* (вступ; теми 1–4),
С. В. Карманний (вступ; теми 5–9), *А. П. Зенін* (теми 2, 8).

Ковжого С. О.

K56 Цивільний захист і охорона праці в галузі : навч. посіб. / С. О. Ковжого, С. А. Тузіков, С. В. Карманний, А. П. Зенін. – Харків : Право, 2018. – 192 с.

ISBN 978-966-458-405-7

Перший змістовний модуль навчального посібника присвячений питанням організації і проведення цивільного захисту населення і працівників в умовах надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру і містить достатню навчально-методичну інформацію для пізнання змісту та правильного застосування відповідних заходів захисту в умовах надзвичайних ситуацій. Наведено законодавче і нормативно-правове забезпечення цивільного захисту держави, установ і організацій, розглянуто призначення, завдання і основні заходи у сфері цивільного захисту, а також структура, режими функціонування та система органів управління єдиної державної системи цивільного захисту України. Основна увага приділяється вивченню питань організації цивільного захисту в установах і організаціях як об'єкта системи цивільного захисту України, що дає можливість студентам університету отримати необхідні знання з найважливіших питань цивільного захисту.

Питання охорони праці в галузі відображені у другому змістовному модулі посібника та розкривають зміст охорони праці як системи правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження здоров'я і працездатності людини в процесі праці. Студентам розкривається основна ідеологія існуючої системи управління охорони праці: це загальне розуміння всіма учасниками виробничого процесу наявності ризиків отримання травм на надбання професійних захворювань; і необхідність вжиття заходів захисту людини від негативного впливу шкідливих виробничих факторів.

Для студентів, викладачів та широкого кола читачів.

УДК 331.45

© Ковжого С. О., Тузіков С. А.,
Карманний С. В., Зенін А. П.,
2018

ISBN 978-966-458-405-7

© Видавництво «Право», 2018

Вступ

Починаючи з кінця ХХ століття разом із поняттям «безпека», з'явилися нові «безпекознавство» і «здоров'язберігальна компетенція».

Сучасний стан розвитку України не дозволяє фахівцю мати тільки вузьку професійну спрямованість. Потрібні спеціалісти, спроможні виконувати різноманітні професійні функції, які неможливо реалізувати без формування в процесі навчання відповідного набору компетенцій, зокрема здоров'язберігальних, що дозволять працівникам ефективно діяти в ситуаціях невизначеності, особливо в умовах ризику або надзвичайної ситуації. Тому перш за все майбутній професійний ріст молодого фахівця буде залежати від стану його фізичного та психічного здоров'я. Так, «Національна доктрина розвитку освіти» пріоритетним завданням системи освіти визначає «виховання людини в душі відповідального ставлення до власного здоров'я і здоров'я інших людей як до найвищої індивідуальної і суспільної цінності».

Кожен майбутній фахівець, незалежно від напрямку підготовки та спеціальності, повинен бути компетентним у наступних питаннях: знати і використовувати правила поведінки в екстремальних ситуаціях; уміти піклуватися про власне здоров'я, особисту безпеку; володіти методами надання першої долікарської допомоги і психологічної допомоги. Для виховання здоров'язберігальних компетенцій у майбутніх фахівців в Україні існує системність у викладанні дисциплін здоров'язберігального спрямування: «Безпека життєдіяльності»; «Основи охорони праці», «Охорона праці в галузі» та «Цивільний захист». Вищий навчальний заклад залишається чи не єдиною установою, де майбутні фахівці можуть одержати необхідні знання з цих дисциплін.

Наразі в університеті програма підготовки бакалаврів містить передбачений дисципліною «Безпека життєдіяльності» розділ щодо безпеки людини. Актуальність введення в навчальні плани підготовки магістрів нормативної дисципліни «Цивільний захист» обумовлена тим, що: по-перше, забезпечення населення держави від негативних наслідків надзвичайних ситуацій є невід'ємною частиною державної політики та державного будівництва; по-друге, безпека є актуальною проблемою, яка з розвитком промисловості та її впливу на довкілля набуває все більшого значення: по-третє, нинішні студенти в майбутньому – потенційні керівники підприємств, організації та інших об'єктів, а значить, майбутні начальники цивільного захисту. Сучасний керівник повинен уміти організувати і забезпечити не тільки індивідуальну безпеку, а й безпеку колективу, прийняти правильні рішення щодо захисту від можливих наслідків аварій, катастроф, стихійних лих.

З іншого боку, збереження життя та здоров'я працівників на робочому місці – одна з головних конституційних гарантій, забезпечення якої здійснюється, зокрема, завдяки навчанню з питань охорони праці.

Міжнародна організація праці (МОП) повідомляє, що кожного року на планеті стається 270 млн нещасних випадків, у яких близько 350 тис. людей гине, реєструється 160 млн випадків професійних захворювань, а близько 2 млн людей помирають внаслідок причин, що пов'язані з роботою. В Україні показник ризику загибелі на 100 тис. працюючих складає 6, а в окремих галузях, які пов'язані з юриспруденцією, – ще вище.

У нашій державі за роки незалежності чимало зроблено в даному напрямку. Так, у 1992 р. прийнято Закон України «Про охорону праці»; у 1994-1995 рр. були розроблені і, в основному, виконані перші Національна, галузеві, регіональні і виробничі програми поліпшення стану умов, безпеки праці і виробничого середовища; постановою Кабінету Міністрів України від 1996 р. затверджена «Державна програма навчання та підвищення рівня знань працівників, населення України з питань охорони праці на 1996-2000 роки», у ході реалізації якої розроблено та впроваджено в навчальний процес усіх рівнів систему безперервного навчання з питань охорони праці; постановою Кабінету Міністрів України від 2006 р. «Про перелік напрямів, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра» вперше в нашій країні була передбачена підготовка бакалаврів за напрямом «Охорона праці»; створено Національний науково-інформаційний і навчальний центр охорони праці; завершується створення єдиної автоматизованої інформаційної системи охорони праці, яка спрямована на підвищення ефективності управління охороною праці в масштабі всієї країни; створено та постійно вдосконалюється національне законодавство про охорону праці; здійснюються заходи щодо використання в ньому конвенцій і рекомендацій Міжнародної організації праці, директив Європейського Союзу, налагоджуються більш тісні контакти у питаннях нормотворчої діяльності з Росією, Німеччиною, Великою Британією та іншими країнами.

І хоча в Міністерстві освіти і науки України в останній час докладається чимало зусиль для реалізації положень Болонського процесу, метою якого є створення єдиного Європейського простору вищої освіти, проте, як зазначається у листі Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду до Кабінету Міністрів України від 2009 р., наша країна не вважатиметься інтегрованою в Європейське суспільство без докорінних змін у системі підготовки кваліфікованих кадрів, об'єднаних у питаннях промислової безпеки та охорони праці.

Змістовний модуль 1

Організація цивільного захисту в установах і організаціях

Т е м а 1

Державна система цивільного захисту

1.1. Законодавче і нормативно-правове забезпечення цивільного захисту

Для України, як правової держави, про що задекларовано в Конституції, вкрай важливе значення має законодавство у сфері цивільного захисту (ЦЗ), тому що воно визначає заходи щодо захисту життя та здоров'я населення при надзвичайних ситуаціях (НС) і гарантує право громадян на такий захист.

Законодавче і нормативно-правове забезпечення ЦЗ визначене Конституцією України, Кодексом цивільного захисту України, законами України: «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про об'єкти підвищеної небезпеки» та іншими законодавчими та нормативно-правовими документами, а також указами Президента України та постановами та актами Кабінету Міністрів України.

Конституція України у ст. 3, 16, 27, 50, з урахуванням вимог Загальної декларації прав людини, прийнятої ООН у 1948 р., Женевських конвенцій від 1949 р., закріплює основні засади забезпечення невід'ємних конституційних прав людини на життя і здоров'я, захисту від небезпек.

Для реалізації прав громадян на захист життя і здоров'я від наслідків НС у мирний та воєнний час наша держава як гарант цього

права створила струнку державну систему захисту населення – *цивільний захист України*.

2 жовтня 2012 року Верховною Радою України був ухвалений *Кодекс цивільного захисту України* (далі Кодекс), який був підписаний Президентом України у грудні 2012 року за № 5403-VI. Кодекс набув чинності з 15.10.2012 року і введений в дію з 01.07.2013 року.

Кодекс об'єднує та удосконалює положення 7 основних законів ЦЗ та усуває їх суперечності та дублювання. Таким чином з початком дії Кодексу втрачать чинність такі відповідні закони як: «Про цивільну оборону», «Про правові засади цивільного захисту», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру», «Про пожежну охорону», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про війська цивільної оборони», «Про структуру і чисельність цивільної оборони».

Кодексом врегульовано відносини, які пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ), та визначати повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності.

З метою забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ, створюється ЄДСЦЗ, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок. Положення про ЄДСЦЗ та типові положення про функціональну і територіальну підсистеми затверджуються Кабінетом Міністрів.

Кодекс містить також положення про повноваження Кабінету Міністрів у сфері ЦЗ, центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ, центральних органів виконавчої влади, які здійснюють державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, реалізують державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці та державного гірничого нагляду, управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення тощо.

У порівнянні з колишнім законодавством у сфері ЦЗ Кодекс дозволяє:

– позбавитися дублювання одних і тих же правових норм або їх різночитання в законодавчих актах;

– позбавитися системи Цивільної оборони України у зв'язку з тим, що Закон України «Про Цивільну оборону України» втратив чинність;

– використовувати тільки один термін «цивільний захист», термін «цивільна оборона» відмінено;

– позбавитися Єдиної державної системи запобігання і реагування на НС техногенного та природного характеру (ЄДС НС) у зв'язку з тим, що Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» втратив чинність;

– працювати в одній, а саме, в ЄДСЦЗ, яка буде створена за розділом II Кодексу.

У статті 4 Кодексу підкреслюється, що ЦЗ – це функція держави. А держава – це органи виконавчої влади, органи самоврядування всіх рівнів, суб'єкти господарювання, їхні сили та громадяни. Не випадково главою 4 Кодексу передбачені повноваження цих суб'єктів забезпечення ЦЗ.

У статті 6 Кодексу вперше на законодавчому рівні визначає суб'єкти забезпечення ЦЗ. Це важливо тому, що колишнє законодавство не акцентувало уваги на визначенні всіх суб'єктів забезпечення ЦЗ і більшість населення і навіть керівників органів влади, суб'єктів господарювання раніше вважали, що завдання ЦЗ покладені виключно на Міністерство надзвичайних ситуацій (МНС) та на їхні підрозділи.

У статтях 16-21 Кодексу, конкретно визначені повноваження суб'єктів забезпечення ЦЗ, особливо завдання та обов'язки суб'єктів господарювання, права та обов'язки громадян України. Це дуже важливо, тому що повноваження таких суб'єктів, як місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, визначені тільки в підзаконних актах і далеко не так конкретно, як у Кодексі. А що до суб'єктів господарювання, то не тільки в колишніх законах, а і в підзаконних актах їхні завдання та обов'язки у сфері ЦЗ конкретно не визначені. Це було одним із слабких місць колишнього законодавства, тому що саме на об'єктах суб'єктів господарювання виникає більшість НС. У колишньому законодавстві щодо ЦЗ більше уваги, приділялося вищим ешелонам влади, ніж суб'єктам господарювання.

У розділі IV «Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій» вперше на законодавчому рівні чітко визначені класифікація і поняття захисних споруд, значно ширше визначений порядок створення фонду захисних споруд ЦЗ, його зберігання та використання, визначені категорії населення, які підлягають укриттю в різних захисних спорудах, як у мирний час, так і в особливий період. Вперше вводиться поняття «обов'язкова евакуація» та умови, при яких вона проводиться, про евакуацію матеріальних і культурних цінностей.

Глава 10 визначає *обов'язковість* навчання населення діям у НС та формування культури безпеки його життєдіяльності.

Навчання населення діям у НС здійснюється:

- за місцем роботи – працюючого населення;
- за місцем навчання – дітей дошкільного віку, учнів та студентів;
- за місцем проживання – непрацюючого населення.

Організація навчання діям у НС покладається:

– працюючого та непрацюючого населення – на центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, які розробляють і затверджують відповідні організаційно-методичні вказівки та програми з підготовки населення до таких дій;

– дітей дошкільного віку, учнів та студентів – на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері освіти і науки, який розробляє та затверджує навчальні програми з вивчення заходів безпеки, способів захисту від впливу небезпечних факторів, викликаних НС, з надання домедичної допомоги за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ.

Стандартами професійно-технічної та вищої освіти передбачається набуття знань у сфері ЦЗ.

Порядок здійснення навчання населення діям у НС встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Громадські організації та позашкільні навчальні заклади здійснюють навчання діям у НС відповідно до своїх статутів.

Навчання працюючого населення діям у НС є *обов'язковим* і здійснюється в робочий час за рахунок коштів роботодавця за програмами підготовки населення діям у НС, а також під час проведення

спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань ЦЗ. Особи під час прийняття на роботу та працівники щороку за місцем роботи проходять інструктаж з питань ЦЗ, пожежної безпеки та дій у НС.

Отже, в цьому розділі послідовно та обґрунтовано визначені основні заходи щодо захисту населення і території.

У розділі V «Запобігання надзвичайним ситуаціям» визначено, що це є пріоритетним завданням всіх суб'єктів забезпечення ЦЗ. Проте заходи щодо реалізації цього завдання в колишньому законодавстві чітко не визначалися. Тепер всі заходи щодо запобігання НС визначені вищим юридичним актом, тобто Кодексом. Але ці заходи не механічно перенесені з інших законів і підзаконних актів в Кодекс, а значно розширені, уточнені, частково змінені і деякі з них є нормами прямої дії.

У розділ VI Кодексу системно внесені основні заходи із колишніх законів і додані заходи, яких немає в колишньому законодавстві та нормативних актах. Такими є статті цього розділу, в яких визначені: пункти управління; центри управління в НС; проведення відновлювальних робіт; цільова мобілізація. Важливе значення має внесення в цей розділ глави 17, в якій визначається порядок відшкодування матеріальних збитків та надання допомоги постраждалим унаслідок НС.

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» № 1550-III від 16.03.2000 р. закріплює особливий правовий режим надзвичайного стану, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні НС техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства.

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» № 1647-III від 06.04.2000 р. визначає особливий правовий режим воєнного стану, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

Вплив конкретних чинників, що може негативно позначатися на здоров'ї і житті людини (або створює загрозу безпеці людини), так само регулюється відповідними нормативно-правовими актами. Основні із них:

Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» № 2245-III від 18.01.2001 р. містить правові, економічні, соціальні та організаційні основи діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, і спрямований на захист життя і здоров'я людей та довкілля від шкідливого впливу аварій на цих об'єктах шляхом запобігання їх виникненню, обмеження (локалізації) розвитку і локалізації наслідків;

Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» № 39/95-ВР від 08.02.1995 р. є основоположним у ядерному законодавстві України. Він встановлює пріоритет безпеки людини та навколишнього природного середовища, права і обов'язки громадян у сфері використання ядерної енергії, регулює діяльність, пов'язану з використанням ядерних установок і джерел іонізуючого випромінювання, встановлює правові основи міжнародних зобов'язань України щодо використання ядерної енергії, та інші закони та нормативно-правові акти України.

Важливими елементами нормативно-правового регулювання процесу створення і функціонування сучасної системи захисту населення від НС в Україні є укази Президента України: № 28 від 1996 р. «Про створення Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи», № 47/2003 від 27.01.2003 р. «Про заходи щодо вдосконалення державного управління в сфері пожежної безпеки і захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій»; № 726/2012 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади», яким покладено початок реформування Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій у Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСУ з НС) та ін.

1.2. Призначення, принципи, завдання і основні заходи у сфері цивільного захисту держави, установ і організацій

У Кодексі цивільного захисту України визначено: **цивільний захист** – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх

наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

ЦЗ здійснюється за такими *основними принципами*: гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності; комплексного підходу до вирішення завдань ЦЗ; пріоритетності завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров'я громадян; максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ризику виникнення НС; централізації управління, єдиначальності, підпорядкованості, статутної дисципліни Оперативно-рятувальної служби ЦЗ, аварійно-рятувальних служб; гласності, прозорості, вільного отримання та поширення публічної інформації про стан ЦЗ, крім обмежень, встановлених законом; добровільності – у разі залучення громадян до здійснення заходів ЦЗ, пов'язаних з ризиком для їхнього життя і здоров'я; відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за дотримання вимог законодавства з питань ЦЗ; виправданого ризику та відповідальності керівників сил ЦЗ за забезпечення безпеки під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

Основні завдання ЦЗ: забезпечення готовності міністерств та інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС; забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню НС; навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення НС; виконання державних цільових програм, спрямованих на запобігання НС, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат; опрацювання інформації про НС, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків НС; прогнозування і оцінка соціально-економічних наслідків НС, 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 НС; оповіщення населення про загрозу та виникнення НС, своєчасне та достовірне інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи; захист населення у разі виникнення НС; проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків НС, організація

життєзабезпечення постраждалого населення; пом'якшення можливих наслідків НС у разі їх виникнення; здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення; реалізація визначених законом прав у сфері захисту населення від наслідків НС, в тому числі осіб (чи їх сімей), що брали безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій; інші завдання, визначені законом.

З метою ефективної реалізації завдань ЦЗ, зменшення матеріальних витрат та недопущення шкоди об'єктам, матеріальним і культурним цінностям та довкіллю в разі виникнення НС у розділі IV Кодексу «Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій» визначені наступні заходи у сфері ЦЗ.

Оповіщення про загрозу або виникнення НС полягає у своєчасному доведенні такої інформації до органів управління ЦЗ і сил ЦЗ, суб'єктів господарювання та населення.

Інформування у сфері ЦЗ. Інформацію з питань ЦЗ становлять відомості про НС, що прогнозуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж поширення і наслідків, а також про способи та методи захисту від них.

Укриття населення у захисних спорудах ЦЗ (ЗС ЦЗ) застосовуються для своєчасного захисту населення від небезпечних факторів, які виникають внаслідок НС, воєнних (бойових) дій та терористичних актів.

Укриттю в ЗС ЦЗ, у разі необхідності, підлягає населення відповідно до його належності до груп:

у сховищах: працівники найбільшої працюючої зміни суб'єктів господарювання, віднесених до відповідних категорій ЦЗ та розташованих у зонах можливих значних руйнувань населених пунктів, які продовжують свою діяльність в особливий період; персонал атомних електростанцій, інших ядерних установок і працівники суб'єктів господарювання, які забезпечують функціонування таких станцій (установок); працівники найбільшої працюючої зміни суб'єктів господарювання, віднесених до категорії особливої важливості ЦЗ та розташованих за межами зон можливих значних руйнувань населених пунктів, а також працівники чергового персоналу суб'єктів господарювання, які забезпечують життєдіяльність міст, віднесених до відповідних груп цивільного захисту; хворі, медичний та обслуговуючий персонал закладів охорони здоров'я, які не підлягають евакуації або не можуть бути евакуйовані у безпечне місце;