

# РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

---

УДК 351.861

*Кулешов М. М., к.техн.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків*  
*Росоха В. О., к.психол.н., проф., НУЦЗУ, м. Харків*

## СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

*Окреслено загальні підходи до формування нової системи захисту населення та території від надзвичайних ситуацій, її складу; визначено пріоритетні напрями державної політики у сфері цивільного захисту та механізми їх реалізації, врахування яких дозволить підвищити рівень надійності єдиної державної системи цивільного захисту.*

**Ключові слова:** *цивільний захист, державна політика, система, структура, надзвичайна ситуація, безпека.*

*It is defined the basic approaches to the formation of new population and territory protection system in emergency, its structure, priority directions of public policy in civil protection and mechanisms of realization which will allow to rise reliability level of unified state civil protection system*

**Keywords:** *civil protection, public policy, system, structure, emergency, safety.*

**Постановка проблеми.** Органам державної влади, фахівцям цивільного захисту у найближчий час слід детально проаналізувати ефективність і рівень надійності єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ), у т.ч. в період соціально-економічної, воєнно-політичної нестабільності у нашій державі, та дати оцінку діяльності усім суб'єктам сфери цивільного захисту по забезпеченню безпеки населення, а також об'єктів економіки України в умовах надзвичайних ситуацій. Необхідність цього кроку продиктована наявністю ряду об'єктивних і суб'єктивних факторів, серед яких: зростання кількості та масштабів надзвичайних ситуацій природного характеру, а також шкоди від них, що є загальносвітовою тенденцією; значна зношеність основних виробничих фондів, систем аварійного контролю та попередження надзвичайних ситуацій, що загрожує виникненням надзвичайних ситуацій техногенного характеру; зниження якості нагляду за станом потенційно небезпечних об'єктів та дотриманням правил пожежної безпеки; недостатня кількість сил і засобів, необхідних для спостереження за станом небезпечних природних явищ і недостатня ефективність дій при локалізації лих в їх початковій стадії; недосконалість організаційних і нормативних правових актів, що визначають і регулюють сфери відповідальності, разме-

жування функцій, структуру, склад органів управління, сил і засобів на всіх рівнях державної влади та управління; недостатній рівень підготовки, професіоналізму та відповідальності керівного складу, посадових осіб органів виконавчої влади, безпосередньо пов'язаних з вирішенням завдань у цій галузі, а також низький рівень підготовки населення країни до дій в умовах надзвичайних ситуацій; недостатній рівень готовності сил цивільного захисту через низький рівень їх матеріально-технічного забезпечення; незадовільне вирішення питань, пов'язаних з будівництвом нових, станом наявних захисних споруд для укриття населення.

Державні програми з питань цивільного захисту, які приймаються, не завжди підтверджуються достатнім фінансуванням, внаслідок чого не виконуються у повному обсязі. Багато задекларованих цілей та завдань у сфері цивільного захисту, не маючи чітких і зрозумілих механізмів їх реалізації, довгий час не мають можливості втілитися в життя. Актуальність питань з підвищення готовності системи цивільного захисту підтверджується також і досвідом воєнних конфліктів останнього часу, що характеризуються широким застосуванням високоточної зброї, спрямованої на ураження особливо важливих об'єктів економіки, інфраструктури і життєзабезпечення, психологічним впливом на населення і, як наслідок, необхідністю своєчасного оповіщення населення і відновлення систем життєзабезпечення людей, надання допомоги біженцям.

Зараз як ніколи, високою є ймовірність виникнення ризиків для національної безпеки в цілому й безпеки життєдіяльності населення зокрема, внаслідок збройних конфліктів. Прогноз можливих військових загроз, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та пожеж показує, що вони можуть становити велику загрозу населенню, суспільству і державі, її обороноздатності та національній безпеці, можуть призводити до великих матеріальних збитків, мають довготривалі екологічні та соціальні наслідки. Мабуть вже ні у кого не викликає сумніву необхідність забезпечення в мирний час готовності системи цивільного захисту на випадок можливих військових конфліктів, у т.ч. з обмеженим застосуванням зброї масового ураження. Пріоритетність даного завдання повинна виходити з нової Концепції національної безпеки України і є наслідком наступних факторів, які характеризують сформовану військово-політичну обстановку у світі: посилення національного, етнічного і релігійного екстремізму, терористичних проявів; поширення локальних воєн і збройних конфліктів; розповсюдження ядерної та інших видів зброї масового ураження, та розвиток засобів її доставки. Означене й обумовлює актуальність дослідження, спрямоване на удосконалення державної політики у сфері цивільного захисту відповідно до вимог сучасності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом в Україні проведена значна робота з удосконалення системи цивільного захисту, упорядкування законодавчої бази у цій царині. Прийнятий у 2012 р. Кодекс ци-

вільного захисту України [2] (далі – Кодекс) включив в себе основні положення з побудови та організації діяльності державної системи цивільного захисту її органів управління, визначив повноваження центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, визначив принципи побудови цивільного захисту й завдання ЄДСЦЗ, склад сил цивільного захисту, порядок їх утворення, врегулював ряд інших питань пов'язаних з діяльністю у цій сфері. На підставі Кодексу було прийнято ряд підзаконних та інших нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення реалізації законодавства з питань цивільного захисту [3–5]. Разом з тим, на сьогодні, з урахуванням обстановки, яка склалася, та з появою нових викликів і загроз той же Кодекс потребує суттєвого доопрацювання та коригування. Особливо це стосується питань, пов'язаних із функціонуванням ЄДСЦЗ в особливому періоді, визначенням пріоритетних цілей і завдань, регулюванням взаємовідносин між суб'єктами сфери цивільного захисту, підвищенням рівня відповідальності керівників усіх гілок влади за виконання вимог законодавства у цій сфері, уточненням і конкретизацією ролі й місця ДСНС України в загальній структурі ЄДСЦЗ, її повноважень і функцій. Підлягають перегляду ряд прийнятих раніш підзаконних актів, серед них і Положення про ЄДСЦЗ [3], які повинні максимально повно і зрозуміло розкривати механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, конкретизувати цілі та задачі цивільного захисту та способи їх досягнення.

У світі накопичений достатній досвід побудови і функціонування ЄДСЦЗ, здатних забезпечити надійний захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, який полягає у наступному [1]:

1. Створені і діють науково обґрунтовані концепції та національні програми щодо захисту населення.

2. Приймаються й виконуються юридичні та правові законодавчі акти, договори, конвенції.

3. Наявна достовірна і необхідна відкрита інформаційна база по широких багатогалузевих напрямках, регіонах.

4. Склалася необхідна організаційна структура органів управління надзвичайними ситуаціями всіх видів, а також сил і засобів на всіх рівнях.

5. Чітко та злагоджено діє система оповіщення й попередження про всі види загроз і надзвичайних ситуацій.

6. Фінансове, продовольче, медичне, матеріальне, технічне, транспортне та інші види забезпечення перебувають на необхідному достатньому рівні.

7. Активно функціонують добровільні громадські організації (союзи, асоціації, ліги, інститути).

8. Проводяться профілактичні заходи щодо попередження надзвичайних ситуацій.

9. Навчання і підготовка фахівців щодо дій у надзвичайних ситуацій.

Виходячи з аналізу світового досвіду, можна констатувати, що принциповою особливістю побудови та функціонування ЄДСЦЗ провідних країн світу у відмінності від українського є: наукове та економічне обґрунтування питань, пов'язаних з цивільним захистом; безумовне виконання юридичних і правових законодавчих актів; прозорі і зрозумілі механізми реалізації завдань цивільного захисту; підтвердження прийнятих програм і заявлених цілей фінансовими й матеріальними ресурсами; стабільність системи управління цивільного захисту та сил цивільного захисту. Саме на цьому слід зосередити увагу під час чергового реформування ЄДСЦЗ України, проекти якого вже розробляються.

**Постановка завдання.** Стаття спрямована на вирішення таких завдань: окреслити загальні підходи до формування нової системи захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій, її складу; визначити пріоритетні напрями державної політики у сфері цивільного захисту та механізми їх реалізації, врахування яких дозволить підвищити рівень надійності єдиної державної системи цивільного захисту.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, будь-яка система функціонує за наявності поставлених цілей, які постійно змінюються у часі, натомість сама структура є консервативною. При цьому метою ЄДСЦЗ є досягнення і збереження високого рівня надійності захисту населення країни від загроз його життю та здоров'ю, а також захисту територій, довкілля й об'єктів економіки від негативного впливу надзвичайних ситуацій. А головним завданням органів управління ЄДСЦЗ є забезпечення безперервного державного управління захистом населення та територій, життєво необхідних секторів економіки, як у повсякденному режимі функціонування системи, так і в умовах надзвичайних ситуацій різного походження. Виходячи з цього вважаємо, що система цивільного захисту має бути побудованою за моделлю, яка передбачає у рівній мірі високий рівень готовності до захисту населення і території України від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, а також соціально-політичного та воєнного характеру.

Проведені дослідження дозволяють стверджувати про таке:

1. Відповідно до світової практики, ЄДСЦЗ повинна мати у своєму складі: підготовлені органи управління на усіх рівнях її функціонування; сучасні засоби оповіщення та системи зв'язку; системи радіаційної розвідки, дозиметричного та хімічного контролю; надійні системи захисних споруд; запаси продовольчих товарів, сировини та матеріальних ресурсів; підготовлені до виконання завдань за призначенням сили та засоби цивільного захисту; органи державного нагляду і контролю у сфері цивільного захисту.

2. Пріоритетними напрями державної політики у сфері цивільного захисту на найближчий час є:

А) Удосконалення технічних систем управління цивільним захистом, у т.ч. для забезпечення функціонування її в особливому періоді, шляхом створення автоматизованої інформаційно-управляючої системи ЄДСЦЗ на

державному, регіональному та місцевому рівнях інтегрованої з функціональними й територіальними підсистемами ЄДСЦЗ; проведення модернізації існуючих стаціонарних пунктів управління через оснащення їх сучасними засобами зв'язку та оповіщення, обробки інформації та передачі даних; створення рухомих пунктів управління в усіх регіонах України; проведення інтеграції системи зв'язку цивільного захисту з мережами зв'язку Міноборони, МВС, СБУ, інших центральних органів виконавчої влади; завершення створення з використанням ресурсів Державного центру управління в надзвичайних ситуаціях системи антикризового управління на мирний і воєнний час, забезпечивши інтеграцію даної системи керування із системою управління заходами цивільного захисту.

Б) Розробка нових і удосконалення на основі інноваційних підходів, відомих методів і способів захисту населення, матеріальних і культурних цінностей, об'єктів економіки від небезпек, що виникають при веденні військових дій, або внаслідок цих дій, а також при виникненні надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. З метою реалізації цього напрямку необхідно пришвидшити створення локальних систем оповіщення населення в районах розташування потенційно небезпечних об'єктів; провести реконструкцію та модернізацію систем оповіщення населення, на основі впровадження сучасних досягнень науки і техніки; здійснити переробку існуючих плануючих документів по евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей, з урахуванням сучасних загроз, на основі нових, більш гнучких багатоваріантних підходів до її організації; забезпечити систематичне відпрацювання планів евакуації населення, яке проживає в зонах можливого катастрофічного затоплення, небезпечного радіаційного забруднення, хімічного ураження та в інших місцях, у разі виникнення загрози їх життю і здоров'ю; здійснити перегляд містобудівних норм, з урахуванням необхідності освоєння підземного простору міст для укриття населення; передбачити розробку типових проектів будівель із приміщеннями, передбаченими для захисту населення, а також типових проектів захисних споруд, що зводяться в мирний час і в загрозовий період; організувати постійний моніторинг стану захисних споруд (у т.ч. переданих в оренду), їх ремонт та переобладнання, відповідно до сучасних вимог; привести у відповідність до нормативних вимог побудовані раніше захисні споруди; забезпечити стійке функціонування системи моніторингу та лабораторного контролю в осередках можливих уражень і в районах надзвичайних ситуацій; здійснити розробку або придбання засобів індивідуального захисту нового покоління; довести до необхідного нормативного рівня обсяги запасів засобів індивідуального захисту, забезпечити їх збереження і своєчасну видачу населенню в загрозовий період; забезпечити населення, яке проживає в зонах відповідальності потенційно небезпечних об'єктів, індивідуальними засобами захисту за рахунок власників підприємств.

В) Підвищення готовності сил і засобів цивільного захисту до ліквідації наслідків застосування сучасних засобів ураження, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та терористичних проявів. Для підвищення готовності сил і засобів до дій за призначенням необхідно забезпечити:

- перегляд та упорядкування існуючої структури і складу наявних сил ЦЗ центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування відповідно до покладених на них завдань;

- оснащення сил цивільного захисту і, зокрема, ОРС ДСНС України новою сучасною технікою, озброєнням та запровадження передових технологій ведення аварійно-рятувальних робіт, з урахуванням потреб і специфіки регіонів України;

- визначення на основі науково обґрунтованих підходів і економічної доцільності оптимальної чисельності підрозділів та особового складу оперативно-рятувальної служби (далі – ОРС) під виконання покладених на них завдань та корегування відповідно до визначеної чисельності обсягів державного замовлення на підготовку фахівців відповідних професій і освітньо-кваліфікаційних рівнів у ВНЗ ДСНС України;

- створення на базі силових структур, ДСНС України, МОЗ України ефективної комплексної системи захисту населення на випадок можливих терористичних актів шляхом формування і підготовки спеціальних підрозділів;

- подальший розвиток державної пожежної охорони, з урахуванням покладання на підрозділи протипожежної служби завдань цивільного захисту та створення мобільних спеціальних формувань (зведених загонів), розвиток інших видів пожежної охорони (відомчої, місцевої добровільної);

- будівництво та розвиток державних, регіональних, комунальних, об'єктових, аварійно рятувальних служб, відповідно до потреби.

- будівництво та розвиток авіації ДСНС України, включаючи створення авіаційно-рятувальних підрозділів;

- розробка спрощеного механізму залучення аварійно-рятувальних сил Міноборони, МВС, інших органів виконавчої влади в інтересах виконання завдань цивільного захисту.

Потребує також перегляду зміст оперативної-тактичної та спеціальної підготовки особового складу аварійно-рятувальних служб і формувань цивільного захисту, особливо з питань визначення і відпрацювання тактики дій органів управління і сил ЦЗ в умовах масових заворушень і можливих терористичних актів.

Г) Удосконалення системи навчання населення на основі нових програм підготовки його до дій і способів захисту в умовах надзвичайних ситуацій, у т.ч. військового характеру і терористичних загроз. З метою подальшого удосконалення системи навчання населення необхідно провести роботу щодо доведення до громадян України соціально-економічної та гуманіта-

рної значущості заходів цивільного захисту, роз'яснення державної політики у сфері цивільного захисту; звернення уваги громадськості до вирішення проблем цивільного захисту, формування вірного та свідомого їх розуміння; підвищення ролі ЗМІ з популяризації здорового способу життя; формування культури безпеки життєдіяльності людини протягом усього життя шляхом освітянської і просвітницької роботи з населенням; створення науково-методичних основ, методів і засобів формування культури безпеки життєдіяльності, на основі застосування сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій і технічних засобів масової інформації; створення в суспільстві атмосфери дисциплінованості та відповідальності.

**Висновки.** Пропонується запровадити принципово нову систему навчання населення діям на випадок виникнення надзвичайних ситуацій та нормам поведінки через мережу дошкільних, шкільних, професійних, вищих закладів освіти та на виробництві – підприємствах, установах, організаціях, незалежно від форм власності, а також за місцем проживання шляхом розробки і впровадження нових технологій навчання, що мають базуватися у т.ч. на широкому використанні комп'ютерних програм, комп'ютерних ігор і тренажерів по вдосконаленню навичок поведінки та дій у надзвичайних ситуаціях мирного і воєнного часу із практичним відпрацюванням цих дій під час спеціальних навчань та тренувань.

Д) Перегляд змісту та вдосконалення системи підготовки керівного складу органів управління цивільного захисту усіх рівнів, а також аварійно-рятувальних служб і формувань цивільного захисту, у т.ч. завдяки удосконаленню системи підготовки керівного складу органів управління ЄДСЦЗ шляхом:

- перегляду змісту навчальних програм функціональної підготовки керівників з метою наближення їх до реалій сьогодення та практичної складової діяльності посадових осіб у кризових ситуаціях;

- підвищення якості й ефективності командно-штабних і комплексних навчань ЄДСЦЗ, штабних та об'єктових тренувань, а також тактико-спеціальних навчань з формуваннями цивільного захисту;

- підвищення ролі обов'язкового функціонального навчання у відповідних навчальних закладах керівників усіх рівнів управління та інших посадових осіб центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій і установ, діяльність яких пов'язана з виконанням і забезпеченням заходів у сфері цивільного захисту з виключенням фактів формалізму;

- подальший розвиток, на основі оптимізації мережі навчальних закладів ДСНС України, системи підготовки фахівців служби цивільного захисту та наукових кадрів для ЄДСЦЗ.

Е) Створення і накопичення державних матеріальних резервів для потреб ЄДСЦЗ, що передбачає:

– відновлення розрахункових обсягів матеріальних резервів (ресурсів) для проведення першочергових робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій на загальнодержавному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях;

– формування та постійне поповнення резервного фонду фінансових ресурсів Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та об'єктів для фінансування витрат, пов'язаних з ліквідацією надзвичайних ситуацій;

– дотримання органами влади та органами місцевого самоврядування зобов'язань з компенсації витрат щодо надання послуг по життєзабезпеченню постраждалого населення й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій структурам державної та недержавної форм власності;

– спрощення процедури використання матеріальних і фінансових ресурсів на стадії ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та забезпечення постраждалого населення;

– доведення до нормативних показників матеріально-технічних запасів для забезпечення життєдіяльності населення, захисту територій, діяльності стратегічних галузей виробництва та підвищення їх стійкості, потреб органів управління та сил цивільного захисту в особливий період протягом визначеного відповідними нормативними актами часу;

– створення системи надійного та повного фінансування пріоритетних напрямків розвитку ЄДСЦЗ.

Ж) Підвищення стійкості об'єктів економіки від військових загроз шляхом реалізації інженерних і організаційних заходів з підвищення рівня захищеності найбільш важливих об'єктів економіки та потенційно небезпечних об'єктів. Вирішення зазначених пріоритетних завдань тісно пов'язане з необхідністю реформатування законодавчої бази та підзаконних актів з питань цивільного захисту під діяльність ЄДСЦЗ у нових умовах, це стосується, у першу чергу:

– внесення змін до Кодексу цивільного захисту України, з метою гармонізації його з відповідним Європейським законодавством, у т.ч. з підвищення рівня відповідальності посадових осіб за невиконання вимог законодавства у цій сфері;

– законодавчого уточнення та закріплення персональних завдань і функцій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування при виникненні надзвичайних ситуацій як у мирний час, так і під час особливого періоду;

– розробки та запровадження національних стандартів та актів технічного регулювання, які б визначали технічні вимоги до суб'єктів господарювання на основі визначених критеріїв ризику;

– передбачення на законодавчому рівні залучення та участі інститутів бізнесу й громадського суспільства в реалізації проектів і програм безпечного розвитку економіки і суспільства;



– створення правових умов подальшого розвитку надання послуг у сфері страхування техногенних і природних ризиків;

– підвищення ролі місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування через надання їм більших повноважень у справі захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та визначення на законодавчому рівні важелів впливу на суб'єкти господарювання у випадку невиконання ними завдань у сфері цивільного захисту;

– завершення розпочатого процесу організаційно-методичного забезпечення систем цивільного захисту та цивільної оборони, що досягається уніфікацією нормативно-правових документів, використанням єдиних органів управління, комплексним використанням сил і засобів, досягненням оптимального порядку переходу ЄДСЦЗ на функціонування під час особливого періоду на основі оптимального співвідношення елементів цивільного захисту і оборонно-промислового комплексу.

Урахування запропонованих підходів і заходів, а також шляхів їх реалізації дозволить підвищити рівень надійності ЄДСЦЗ України.

### **Список використаних джерел**

1. Безопасность жизнедеятельности : учеб. пособ. / М. М. Григоренко, С. Г. Плешица. – СПб. :СпбГУЭФ,2008. – 112 с.

2. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] : від 02 жовтня 2012 р. № 5403-VI. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.

3. Положення про єдину державну систему цивільного захисту [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 09 січня 2014 р. № 11. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.

4. Порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 р. № 444. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.

5. Порядок підготовки до дій за призначенням органів управління та сил цивільного захисту [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 р. № 443. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.