

**Рекомендації  
щодо функціонування єдиної державної системи цивільного  
захисту в сучасних умовах  
(перша редакція)**

**Науковий керівник: заступник начальника НДЦ цивільного захисту –  
начальник відділу розвитку цивільного захисту Гречанінов В.Ф.**

**м. Київ**

**2016**

## ЗМІСТ

УМОВНІ ПОЗНАЧЕННЯ ТА СКОРОЧЕННЯ.....	3
ВСТУП.....	5
I – Удосконалення управління ЄДСЦЗ.....	8
II – Покращення підготовки сил ЄДСЦЗ та населення до реагування на НС та ліквідацію їх наслідків і допомоги постраждалим.....	27
III – Покращення засобів реагування на НС та ліквідацію їх наслідків .....	31
IV – Удосконалення виконання деяких завдань ЄДСЦЗ.....	33
ВИСНОВКИ .....	43

## УМОВНІ ПОЗНАЧЕННЯ ТА СКОРОЧЕННЯ

CECIS – Загальна система передавання інформації у надзвичайних ситуаціях

EFAS – Європейська система оповіщення про повінь

GDACS – Глобальна система оповіщення та координації дій у надзвичайних ситуаціях

АТО – антитерористична операція

ВНЗ – вищий навчальний заклад

ДБН – Державні будівельні норми

Держатомрегулювання – Державна інспекція ядерного регулювання України

ДСНС – Державна служба України з надзвичайних ситуацій

ДТП – дорожньо-транспортна пригода

ЄДСЦЗ – єдина державна система цивільного захисту

ЄК – Європейська Комісія

ЄС – Європейський Союз

ЄСМ – єдина автоматизована система моніторингу, управління безпекою і запобіганням виникнення надзвичайних ситуацій

ЗС – Збройні сили України

КМУ – Кабінет Міністрів України

Комісія ТЕБ та НС – Комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій

МВС – Міністерство внутрішніх справ України

Мінекономрозвитку – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

Міненерговугілля – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України

Мінінфраструктури – Міністерство інфраструктури України

Мінкультури – Міністерство культури України

Мінпромполітики – Міністерство промислової політики України

МО – Міністерство оборони України

МОЗ – Міністерство охорони здоров'я

МОН – Міністерство освіти і науки України

МТЗ – матеріально-технічне забезпечення

НС – надзвичайна ситуація

НХР – небезпечні хімічні речовини

ООН – Організація об'єднаних націй

ОПН – об'єкт підвищеної безпеки

ОРС ЦЗ – оперативно-рятувальна служба цивільного захисту

ПНО – потенційно небезпечний об'єкт

РОП – ризик-орієнтований підхід

УІАСНС – Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій

УкрНДЦЗ – Український науково-дослідний центр цивільного захисту

ЦЗ – цивільний захист

ЦМІ – Центр моніторингу та інформації

ЦО – цивільна оборона

ЦОВВ – центральний орган виконавчої влади

## ВСТУП

Захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх у разі виникнення та ліквідації наслідків НС, надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період – це і є цивільний захист як функція держави, виконання якого покладено на єдину державну систему цивільного захисту.

Забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється ЄДСЦЗ, яка на даний час складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

У ході роботи проаналізовано рівень надійності функціонування ЄДСЦЗ, її функціональних і територіальних підсистем, виконання завдань, визначених Кодексом цивільного захисту України та Постановою Кабінету Міністрів України №11 від 5 січня 2014 року «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» щодо управління процесами запобігання, ліквідації НС і їх наслідків, та допомоги постраждалим.

Вивчення та аналізування законодавчих та нормативно-правових актів, які стосуються діяльності ЄДСЦЗ та її складових, рішень колегій Державної служби України з надзвичайних ситуацій, актів комплексних перевірок територіальних і функціональних підсистем ЄДСЦЗ, перевірок ГУ(У) ДСНС України, що проведені в останні роки, матеріалів розслідування причин НС та подолання їх наслідків, а також щоквартальних та щорічних звітів, які подаються до ДСНС, дозволили достатньо об'єктивно оцінити виконання завдань покладених на ЄДСЦЗ на різних рівнях та в різних режимах функціонування.

Керівництво держави проводить реформування системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в державі, перерозподіл повноважень між ними. У пункті 6.3 Коаліційної угоди Верховної ради України VIII скликання передбачено перехід від системи тотального обтяжливого

контролю за всіма суб'єктами господарської діяльності до системи контролю за підприємствами, що можуть бути джерелами небезпеки, основу на ризик – орієнтованому підході.

Масштабна гуманітарна криза та руйнування потенційно небезпечних об'єктів та об'єктів підвищеної небезпеки у східних регіонах України внаслідок дій сепаратистських та терористичних бандформувань в умовах іноземного військового втручання висвітили певні недоліки у функціонуванні ЄДСЦЗ.

Аналіз нормативно-правової бази у сфері цивільного захисту доводить необхідність подальшого її удосконалення. З урахуванням децентралізації влади в державі і переходу в запобіганні НС на ризик-орієнтований підхід, та з появою нових викликів і загроз, Кодекс ЦЗ та деякі нормативно-правові акти, що видані для виконання вимог Кодексу, потребують доопрацювання та корегування, за наступними напрямками:

поліпшення існуючої нормативно-правової бази щодо функціонування органів виконавчої влади з питань ЦЗ;

впровадження системи моніторингу і забезпечення його функціонування для запобігання виникнення НС техногенного і природного характеру та підвищення стійкості функціонування об'єктів господарювання;

удосконалення системи управління, інформації, оповіщення і зв'язку у сфері цивільного захисту та підготовки населення до дій у НС;

формування нових підходів щодо відносин між суб'єктами ЄДСЦЗ, що сприятимуть підвищенню готовності сил і засобів, призначених для запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій.

Удосконалення законодавчого забезпечення сфери цивільного захисту необхідно провести шляхом розроблення нових нормативно-правових актів та внесення змін до існуючих.

У ході роботи також було проведено аналізування, систематизація та узагальнення інформаційних матеріалів щодо функціонування систем ЦЗ (цивільної оборони) в різних країнах світу та ретельно проаналізовано системи ЦЗ (ЦО).

Особливу увагу приділено вивченню управління цивільним захистом на різних територіальних рівнях у країнах Європейського Союзу, Північної Америки, Австралії, Японії та інших.

Найбільш розвиненими, на нашу думку, слід вважати системи, управління та сили ЦЗ (ЦО) у ФРН, Норвегії, Данії, Нідерландах, Бельгії, Польщі та Японії. Цінний досвід функціонування систем ЦЗ було вивчено на прикладах Ізраїлю та Швейцарії. Взаємодія органів ЦО зі збройними силами організовується у всіх країнах НАТО, але в кожній з них має свої особливості. Організаційна структура ЦЗ у цих країнах розвивається в напрямку надання місцевим органам ЦЗ більшої самостійності. Саме в місцевих органах влади створені та працюють робочі групи з евакуації своїх громадян. Вони розробляють положення щодо проведення евакуації (тимчасове відселення) та обладнання районів розміщення біженців. Також готуються пропозиції щодо удосконалення системи оповіщення та обмін метеорологічною інформацією.

Для інтеграції України в загальноєвропейські структури з питань ЦЗ особливе значення має співробітництво в межах програм Ради Європи, Європейської Комісії, Центральноєвропейської ініціативи. Значні можливості відкриваються перед ДСНС завдяки підписанню президентського Указу "Про приєднання України до Частково відкритої угоди Ради Європи". Невід'ємною часткою співробітництва з Частково відкритої угоди Ради Європи стало створення під егідою Міністерства з надзвичайних ситуацій України Європейського центру техногенної безпеки у Києві.

У результаті проведеного аналізу стало зрозумілим, що рішення задач безпеки у ринкових умовах господарювання неможливе лише адміністративно-командними методами. Запропоновані рекомендації для суб'єктів забезпечення цивільного захисту щодо подальшого удосконалення функціонування ЄДСЦЗ, у тому числі, після проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, впровадження РОП в управлінні безпекою та іншого.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄДСЦЗ В СУЧАСНИХ УМОВАХ З ВРАХУВАННЯМ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА ЗМІНИ ДЕРЖАВНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Протягом 2015-1кварталу 2016 років було проведено цілісну системну роботу з наукових досліджень щодо функціонування ЄДСЦЗ України та функціонування системи ЦЗ (ЦО) в різних країнах світу.

У результаті проведених досліджень було визначено деякі фактори, що певною мірою не дозволяють повноцінно функціонувати ЄДСЦЗ.

З метою удосконалення функціонування ЄДСЦЗ та приведення його у відповідність до перспективного адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в державі, виконання рекомендацій Директиви 2012/18/ЄС Європейського Парламенту і Ради Європи від 04.07.2012 року (Директиви щодо попередження важких аварій (Севезо III), враховуючи досвід країн Євросоюзу та результати проведеного аналізу викликів, створених масштабною гуманітарною кризою у східних регіонах України внаслідок дій сепаратистських та терористичних бандформувань в умовах іноземного військового втручання, забезпечення сталого функціонування об'єктів підвищеної небезпеки та потенційно небезпечних об'єктів пропонується наступні рекомендації.

### **I – Удосконалення управління ЄДСЦЗ**

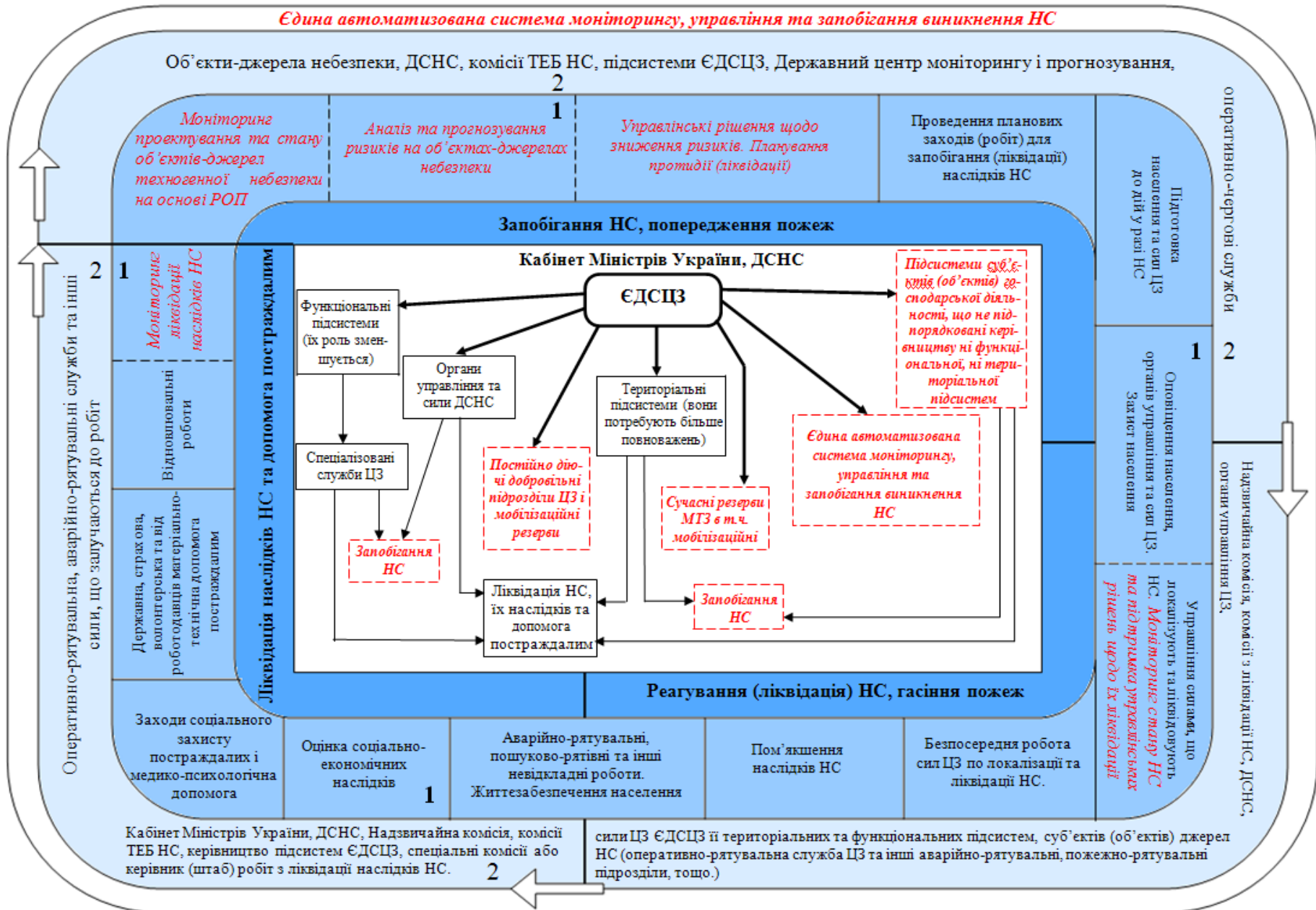
**1.** Підготувати та внести необхідні доповнення і зміни в Кодекс цивільного захисту України, а саме:

**1-а)** ( у ст. 4) після слів «шляхом запобігання таким ситуаціям» внести доповнення «реагування на них,» (далі по тексту).

#### *Обґрунтування.*

Завдання ЄДСЦЗ, спрямовані на захист населення, майна та територій від НС вирішуються шляхом запобігання НС, реагування на них та ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим.





1 – завдання ЄДСЦЗ, 2 – органи управління та сили ЄДСЦЗ, шрифт звичайний – існуючі, **шрифт курсивом – пропонуються**  
 Рисунок 1.1 – Структурна схема функціонування ЄДСЦЗ

**1-б)** (у ст. 43) удосконалити систему та механізм здійснення моніторингу і прогнозування НС (створити трирівневу єдину автоматизовану систему моніторингу, управління безпекою та запобіганням виникнення НС (з мережею ситуаційних центрів), з метою забезпечення високої ефективності такої роботи необхідно впровадити ризик-орієнтовний підхід у моніторинг небезпеки та управління ризиками. На систему покласти:

моніторинг із застосуванням РОП проектування, будівництва та стану об'єктів техногенної небезпеки, і джерел небезпеки природного походження;

аналіз та прогнозування ризиків на вказаних об'єктах і джерелах небезпеки;

у разі необхідності – прийняття управлінських рішень щодо зниження ризиків до прийняттого рівня та планування протидії (ліквідації) НС;

проведення моніторингу ліквідації наслідків НС.

У складі ДСНС створити Державний центр моніторингу небезпеки та управління ризиками.

#### *Обґрунтування.*

Кодексом цивільного захисту України визначено необхідність проведення постійного моніторингу і прогнозування НС з метою їх попередження. Проте «де-юре» загальнодержавну систему моніторингу джерел НС та їх прогнозування у **державі** все ще не створено. Територіальні і функціональні підсистеми ЄДСЦЗ не забезпечують належного щоденного збирання, оброблення, передавання та аналізування інформації про ймовірність виникнення НС техногенного та природного характеру, відпрацювання запобіжних заходів та пропозицій щодо їх проведення.

Детальніше розглянемо діяльність органів управління ЄДСЦЗ по попередженню (недопущенню) виникнення НС.

Найбільш ефективний засіб зменшення шкоди та збитків, яких зазнають суспільство, держава і кожна окрема особа в результаті НС, - запобігати їх виникненню, а в разі виникнення виконувати заходи, адекватні ситуації, що склалася.

Запобігання виникненню надзвичайних ситуацій - це проведення оцінки рівнів ризику, підготовка та реалізація комплексу правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, технологічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на регулювання безпеки. Завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайної ситуації на основі аналізу даних моніторингу (спостережень), експертизи, досліджень та прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання у надзвичайну ситуацію або пом'якшення її можливих наслідків.

Механізмом, який виконує систематичне спостереження і контроль за об'єктами, процесами і системами захисту, прогнозування розмірів зон та наслідків ймовірних НС, стану впровадження превентивних заходів щодо зменшення їх масштабів, збирання, оброблення, передавання та збереження зазначеної інформації є моніторинг.

Загальні засади моніторингу ПНО та порядок його здійснення визначає «Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів» затверджений наказом МНС України № 425 від 06.11.2003 р.

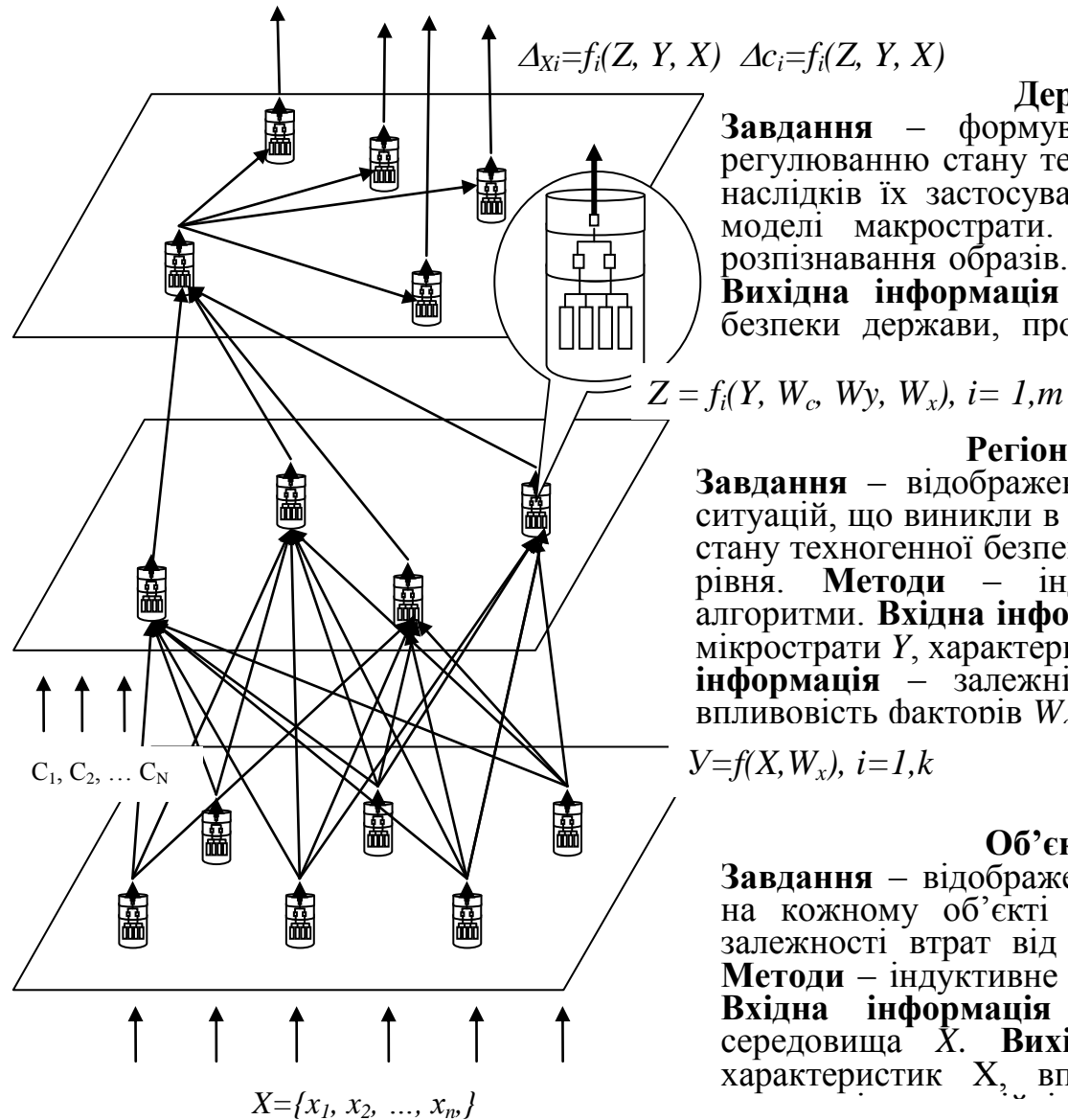
Мета моніторингу ПНО - отримання даних про поточний стан ПНО та актуалізація інформації, що міститься у базі даних Державного реєстру потенційно небезпечних об'єктів для запобігання надзвичайним ситуаціям та мінімізації їх наслідків.

На теперішній час в Україні система моніторингу та прогнозування НС функціонує у вигляді розрізнених регіональних, галузевих або самостійних функціональних підсистем, не об'єднаних у єдиний інформаційно-аналітичний комплекс. Вона не забезпечує проведення систематичних і обґрунтованих досліджень тенденцій і характеру змін основних джерел загроз екологічній безпеці держави та потребує кардинального удосконалення. Проблемними завданнями залишаються: удосконалення підсистем моніторингу потенційно небезпечних об'єктів, актуалізація єдиного банку даних, удосконалення підсистеми оцінки та прогнозування інтегральних ризиків НС, зонування території України за ступенем ризику виникнення НС, створення оперативних

електронних карт НС тощо. Для створення сучасної системи техногенного моніторингу має бути вироблений єдиний загальнодержавний підхід і подолана відомча розмежованість, коли різні інформаційні потоки «приватизовані» окремими відомствами і не надходять до єдиного центру загальнодержавного управління. Проголошений Україною Євроатлантичний курс зумовлює необхідність переходу на міжнародні стандарти моніторингу та інтеграції її національних моніторингових систем у європейську мережу моніторингу природних і техногенних ризиків. Державна система захисту населення від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру потребує запровадження РОП для ефективного попередження загроз різного походження.

У 1996 р. була ухвалена Програма створення Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій (УІАСНС) , а через три роки вона була затверджена на період 2000 - 2002 рр. Зокрема передбачалось створення Кризового центру у складі Центру інформаційних ресурсів в Кабінеті Міністрів України. В результаті для Управління експертизи та аналізу розвитку техногенної, екологічної, ядерної безпеки та природокористування Секретаріату Кабінету Міністрів України була створена Центральна підсистема УІАСНС. Впровадження УІАСНС потребувало узгодження численних питань міжвідомчої взаємодії. Тому, зважаючи на складність та важливість завдань щодо створення та функціонування УІАСНС у 2001-2007 роках працювала окрема координаційна рада з цих питань (під головуванням першого заступника Міністра надзвичайних ситуацій та за участю представників Секретаріату КМУ та низки відомств). Хоча з моменту ухвалення першої Програми створення УІАСНС пройшло майже вісімнадцять років, процес створення цієї системи ще й досі не завершений, далеко не всі заплановані елементи цієї системи впроваджені у життя. Більш того, в 2013 р. у зв'язку з відсутністю фінансування не виконувалися заходи Загальнодержавної цільової програми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру щодо забезпечення функціонування та розвитку УІАСНС (п. 30 цільової Програми).

На виконання ст. 43 Кодексу цивільного захисту України та Постанови Кабінету Міністрів України «Положення про єдину державну систему цивільного захисту» №11 від 09.01.2014 необхідно створити єдину автоматизовану систему моніторингу, управління безпекою та запобігання виникнення НС. Вона повинна мати три рівні: державний, регіональний та об'єктовий (рис. 1.2). Враховуючи складну фінансово-економічну ситуацію в країні та вкрай обмежену можливість виділення коштів для створення ситуаційних центрів, відповідно неможливість створення їх в даний час в кожній області, на кілька років доцільно мати ситуаційні центри лише в Державному центрі моніторингу, прогнозування та запобігання НС та в 5-6 регіонах. Таким чином, на певний час, зробивши віртуальну чотирирівневу систему. Поклавши на такий ситуаційний центр збір, узагальнення та обробку інформації з кількох областей (по аналогії з роботою серверів в автоматизованих системах оплати послуг) (рис.1.3).



### Державний рівень –МЕТАСТРАТА

**Завдання** – формування керуючих впливів – визначення дій по регулюванню стану техногенної безпеки на рівні держави. Прогнозування наслідків їх застосування. Розробка нормативних документів. **Об’єкт** – моделі макрострати. **Методи** – експертні, індуктивне моделювання, розпізнавання образів. **Вхідна інформація** – вихідні сигнали макрострати. **Вихідна інформація** – прогноз зміни характеристик стану пожежної безпеки держави, прогноз розміру втрат, оцінка впливовості факторів.

### Регіональний рівень – МАКРОСТРАТА

**Завдання** – відображення взаємних впливів характеристик надзвичайних ситуацій, що виникли в районах області. **Об’єкт** – залежність характеристик стану техногенної безпеки від ефективності управлінських заходів обласного рівня. **Методи** – індуктивне моделювання, нейромережі, генетичні алгоритми. **Вхідна інформація** – вихідні сигнали (результати моделювання) мікрострати  $Y$ , характеристики управлінських дій обласного рівня  $C$ . **Вихідна інформація** – залежність втрат області від характеристик районів  $Z$ , впливовість факторів  $W_x, W_y, W_c$ . **Критерії** – точність, адекватність, стійкість

### Об’єктовий рівень –МІКРОСТРАТА

**Завдання** – відображення природи виникнення надзвичайних ситуацій на кожному об’єкті окремої адміністративної території. **Об’єкт** – залежності втрат від стану об’єктів та навколишнього середовища. **Методи** – індуктивне моделювання, нейромережі, генетичні алгоритми. **Вхідна інформація** – характеристики втрат та навколишнього середовища  $X$ . **Вихідна інформація** – залежність втрат  $Y$  від характеристик  $X$ , впливовість факторів  $W_x$ . **Критерії** – точність,

Рисунок 1.2 – Ієрархія перетворення інформації в технології багаторівневого моніторингу

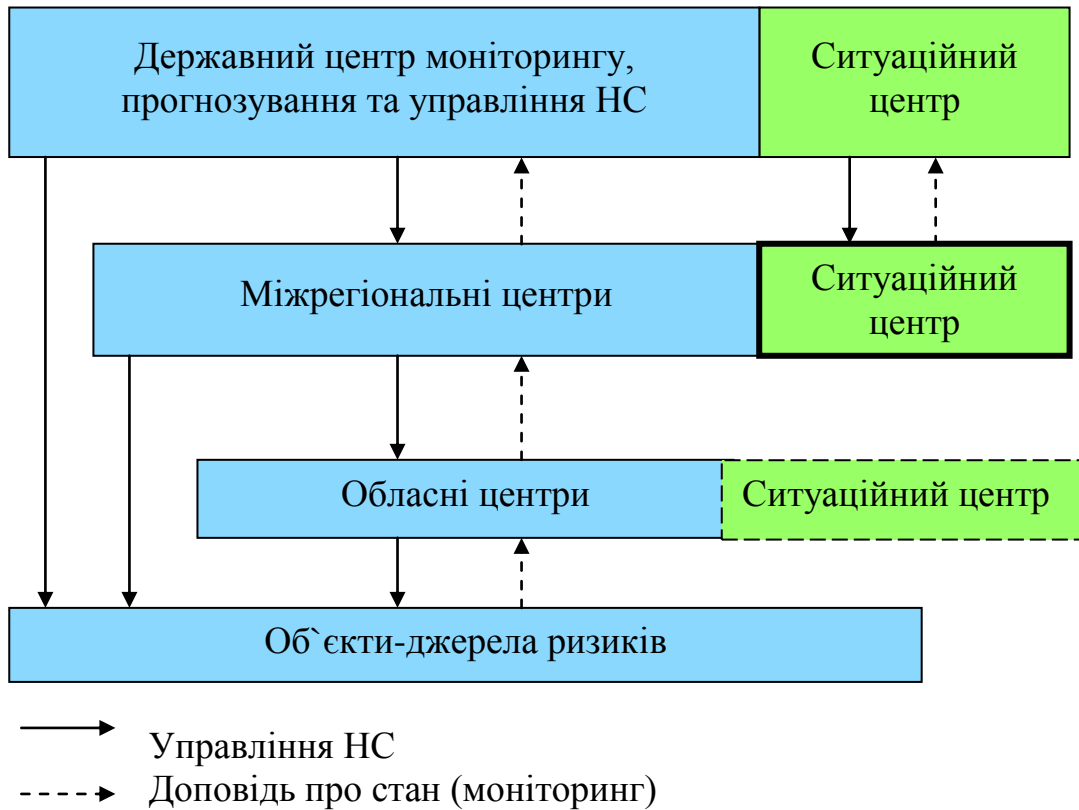


Рисунок 1.3 – Єдина автоматизована система моніторингу, управління безпекою та запобігання виникнення НС

**На державному рівні** для координації діяльності суб'єктів системи моніторингу, прогнозування і запобігання надзвичайним ситуаціям у складі ДСНС України доцільно створити Державний центр моніторингу, прогнозування і запобігання НС. Він повинен тісно співпрацювати із ситуаційним центром інформаційно-аналітичної підтримки Апарату РНБО України

**На регіональному рівні** створюються відповідні регіональні Центри моніторингу, прогнозування і запобігання НС пропонується їх зробити у складі Головних управлінь (Управлінь) ДСНС в АР Крим, областях, містах Київ і Севастополь.

Моніторинг ризиків небезпеки виникнення НС починається з **рівня суб'єктів** (ОПН). На їх рівні необхідно запровадити та проводити постійний моніторинг ризиків небезпеки та управління ними в реальному часі з використанням можливостей інформаційних технологій та засобів автоматизації. У разі необхідності проводити заходи (в тому числі технічний аудит) для зменшення ризиків небезпеки до прийнятного рівня. Здійснювати всі інші заходи

з дотримання принципів регулювання показників безпеки для попередження НС, використовуючи РОП. Для цього залучаються системи контролю, у тому числі автоматизовані, які функціонують на території організації або об'єкта та виробничі (заводські, фабричні, складські, базові тощо) підрозділи або фахівці внутрішнього моніторингу, нагляду і контролю підприємств, виробничих об'єднань, акціонерних товариств, диспетчерські служби.

Основними завданнями суб'єктів моніторингу і прогнозування виникнення НС є:

довгострокові систематичні спостереження за станом потенційних джерел небезпеки;

аналіз стану довкілля та прогнозування його змін, що можуть спричинити природні НС;

аналіз стану техногенної безпеки та прогнозування його змін, що можуть спричинити техногенні НС;

інформаційно-аналітична підтримка прийняття рішень у сфері запобігання виникненню НС;

інформаційне обслуговування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також забезпечення інформацією щодо загрози виникнення (виникнення) НС природного та техногенного характеру населення країни і міжнародних організацій.

Єдина автоматизована система моніторингу, управління безпекою та запобігання виникнення НС взаємодіє з системою моніторингу довкілля, дистанційного зондування Землі, автоматизованою системою контролю радіаційної обстановки, системою моніторингу у галузі охорони атмосферного повітря, системами соціально-гігієнічного та сейсмічного моніторингу тощо в частині обміну інформацією. Інформаційний обмін між вказаними системами здійснюється на безоплатній основі в установленому порядку.

Проведення моніторингу і прогнозування НС в функціональній підсистемі покладається (у разі їх утворення) на оперативно-чергові, чергові та



диспетчерські служби центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів та чергові (диспетчерські) служби підприємств, установ і організацій.

Для проведення моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій може залучатися мережа суб'єктів моніторингу і прогнозування, зокрема: відомчі науково-дослідні установи, їх філії, лабораторії, технічні інспекції, служби, станції тощо.

Єдині методики щодо збирання, оброблення, передавання та аналізування інформації про ймовірність виникнення надзвичайних ситуацій в ЄДСЦЗ відсутні, а технічне забезпечення таких робіт незадовільне.

З метою запобігання виникнення НС доцільно проводити зовнішній та внутрішній моніторинг стану об'єктів-джерел небезпеки з використанням РОП. З цією метою в найближчі роки необхідно впровадити ризик-орієнтований підхід в управлінні безпекою. Це дасть змогу за певними показниками аналізувати рівень ризиків та прогнозувати вірогідності виникнення НС на об'єктах-джерелах небезпеки. У разі необхідності приймати рішення та планувати дії щодо зниження ризиків до прийнятних рівнів, а також проводити своєчасні планові заходи для запобігання НС.

Особливості функцій виконання суб'єктами управління ризиками та забезпечення безпеки і реагування в разі НС за концепцією РОП:

ДСНС, у майбутньому, лише в разі перевищення допустимих ризиків та явної небезпеки виникнення НС втручається в роботу об'єкту. Об'єкт зобов'язаний дотримуватися установлених норм ризику, невиконання цього не дає права працювати.

Таким чином зрозуміло, що на вказаних рівнях підсистем ЄДСЦЗ необхідний постійний моніторинг стану та ризиків небезпеки і створення в державі єдиної автоматизованої системи моніторингу, управління безпекою та запобігання виникнення НС.

2.Враховуючи досвід багатьох країн, наприклад, Франції та Польщі, для стійкого функціонування ЄДСЦЗ на **регіональному та районному рівнях**, у проекті Закону «Про префектури» передбачити повноваження префектів щодо

керівництва та координації діяльності місцевих служб центральних органів виконавчої влади у сфері запобігання загрозам життю, здоров'ю, майну громадян та навколишньому середовищу у разі загрози або виникнення НС;

3. Внести наступну зміну до ст. 25 п. 15 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» – «забезпечує підготовку населення та перевіряє готовність добровільних сил ЦЗ до дій у разі НС» замість «перевіряє підготовку населення до дій у надзвичайних ситуаціях».

4. Переглянути Положення про єдину державну систему цивільного захисту, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів від 09.01.2014 №11 та внести відповідні корегування.

У ст. 10, 11, 12 внести доповнення у зв'язку з впровадженням рівня територіальних громад.

У ст. 35 внести доповнення щодо удосконалення системи та механізму здійснення моніторингу і прогнозування НС, враховуючи рекомендацію зміни до ст. 43 Кодексу цивільного захисту України.

#### *Обґрунтування до змін в ст. 35*

Завдання ЄДСЦЗ повинні бути спрямовані на запобігання НС, а в разі виникнення – на їх ліквідацію. У даній редакції Постанови завдання на попередження НС вписані не в повному обсязі.

У Додатку 1 до Положення:

а) У переліку функціональних підсистем ЄДСЦЗ доцільно виключити підсистему запобігання і реагування на НС у сфері рибного господарства;

б) Переглянути повноваження МВС та Мінінфраструктури, виключити дублювання функцій та покращити організацію безпеки руху на автодорогах, забезпечивши мінімізацію ДТП у відповідних підсистемах (організації безпеки дорожнього руху та підсистемі загрози або виникнення НС у дорожньому господарстві), передавши в один орган виконавчої влади (МВС) розмітку на

дорогах, встановлення знаків, порядок паркування та контроль за їх виконанням. У Мінінфраструктури залишити відповідальність за станом автодоріг.

в) Виключити з підсистеми, що створює МОЗ психологічний захист населення.

г) Виключити Мінпрополітики та створювану ним підсистему як такі, що не існують.

д) У Мінкультури в назві підсистеми виключити слова «Запобігання НС і ліквідації їх наслідків на об'єктах культури та захист об'єктів культурної спадщини» .

е) Держатомрегулювання дублює підсистему безпеки ядерної енергетики, що вже створена Міненерговугіллям.

У Додатку 2 до Положення:

а) Вилучити спеціалізовану службу торгівлі та харчування Мінеконмрозвитку (враховуючи важливість таких завдань покласти ці питання на місцеві органи влади).

б) Детально визначити завдання та назву спеціалізованої служби, що створює МОЗ.

в) ДСНС створює оперативно-рятувальну службу і державні пожежно-рятувальні частини.

*Обґрунтування.*

Згідно з вимогами Кодексу ЦЗ завдання ЄДСЦЗ повинні бути спрямовані перш за все на запобігання НС, а в разі їх виникнення – на їх ліквідацію з мінімізацією наслідків.

У даній редакції Постанови завдання на попередження НС, на жаль, не виписані.

Постановою Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 №11 «Положення про єдину державну систему цивільного захисту» розширено перелік завдань ЄДСЦЗ, вказаних в Кодексі ЦЗ, проте, не визначені можливі функції. Невизначені або не чітко сформульовані функції призводять до погіршення у виконанні завдань або унеможливають їх виконання.

На державному рівні необхідно переглянути перелік центральних органів виконавчої влади та створюваних ними функціональних підсистем ЄДСЦЗ, що вказані у Додатку 1 до «Положення про єдину державну систему цивільного захисту» необхідно корегувати. Наприклад, в підсистемі, що створює МОН доцільно виключити навчання дітей дошкільного віку діям у НС, а у МОЗ деталізувати, що таке підсистема медичного та психологічного захисту населення тощо.

Можливо доцільно об'єднати деякі функціональні підсистеми, або ж ліквідувати їх, віднівши до спеціалізованих служб ЦЗ. Наприклад, Мінінфраструктури створює підсистему запобігання і реагування на загрозу або виникнення НС у дорожньому господарстві, а МВС підсистему організації безпеки дорожнього руху. Враховуючи велику кількість ДТП та їх наслідків, у тому числі загиблих і травмованих громадян, доцільно створити одну підсистему, яка дійсно буде займатися запобіганням і реагуванням на НС, в тому числі ДТП на дорогах держави, а організацію безпеки дорожнього руху перевести в ранг спеціалізованої служби ЦЗ. У МО підсистема ліквідації наслідків НС на підвідомчих територіях – існує, проте, ліквідовують наслідки вибухів на складах боєприпасів МО, як правило, – сапери ДСНС.

Вже не існує Мінпромполітики, тому не може функціонувати підсистема запобігання НС і ліквідації їх наслідків в організаціях і на об'єктах галузей промисловості, що створювалася цим міністерством. Цей перелік можна продовжити.

Відповідно до Додатку 2 вказаного Положення Мінекономрозвитку утворює спеціалізовану службу торгівлі та харчування, насправді ж згідно чинного законодавства, це можуть зробити, за певними договорами із закладами торгівлі та харчування, лише територіальні підсистеми. Незрозумілим є термін «медична спеціалізована служба». Що мається на увазі: екстрена (швидка) медична допомога, служба та заклади медицини катастроф чи щось інше? Відповідно, неіснуюче вже Мінпромполітики не може утворити технічну

спеціалізовану службу, а ДСНС – навпаки, утворює оперативно-рятувальну службу, але це не вказано в Положенні тощо.

Потрібно однозначно удосконалити (визначити) межі повноважень і відповідальності всіх суб'єктів ЦЗ, при цьому виявити можливі дублювання функцій (задач), або навпаки, розриви в їх виконанні, виключивши їх. Тобто описати систему управління з необхідним ступенем деталізації.

Усунути суперечності та забезпечити цілісність в системі управління.

Сформувати показники (критерії) для оцінки діяльності органів управління і сил ЦЗ.

Доцільно в Положенні врахувати рекомендації «Севезо III».

Провести реструктуризацію функціональних підсистем ЄДСЦЗ (Додаток 1) та спеціалізованих служб ЦЗ (Додаток 2), виключити з непотрібними функціями та додати необхідні.

Наприклад, для створення єдиної автоматизованої системи моніторингу, управління безпекою та запобігання виникнення НС необхідно визначити та прописати функції, у тому числі наступні:

Детальне визначення ризиків об'єктів (Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»);

Моніторинг ризику;

Страхування в залежності від рівня ризику, а не від категорії об'єкту;

Обов'язку об'єкту дотримання прийнятих у державі норм ризику для персоналу, населення та довкілля (заява про політику безпеки);

Науковий супровід – розробка мір запобігання;

Забезпечення готовності сил і засобів до ліквідації НС;

Навчання персоналу служби;

Навчання населення;

Створення і підтримка резерву тощо.

1, 3, 4 – це обов'язок об'єкту, 2 має бути науково обґрунтованою, (система моніторингу – трирівнева в майбутньому, на першому етапі створення, тимчасово, чотирирівнева, через нездатність профінансувати створення

ситуаційних центрів в усіх регіонах (областях) за визначеними критеріями ризику для усіх рівнів, 5 – треті особи – наукові підрозділи, 6-7 – звичайні функції ДСНС та регіонального керівництва, 8-9 – держава (в тому числі МОН), регіон, громада, об'єкт.

Положення про ЄДСЦЗ регулює питання здійснення заходів ЦЗ в державі, визначає склад органів управління та сил ЦЗ, планування діяльності ЄДСЦЗ, порядок виконання нею завдань та організації взаємодії.

5. Внести доповнення до Постанови Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2013 року № 616 «Про затвердження Положення про добровільні формування цивільного захисту» у зв'язку з рекомендацією внесення змін у ст. 27 Кодексу цивільного захисту України.

6. Необхідно внести доповнення в діючу Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій» від 18.04.2012 року № 606 та доповнити в додатку Рекомендаційного переліку структурних підрозділів державних адміністрацій в пункті 1 після слів «соціального захисту населення» словами «з питань цивільного захисту». У подальшому, в умовах децентралізації влади, **на регіональному та районному рівнях** рекомендуємо визначити та затвердити Постановою Кабінету Міністрів України в складі органів виконавчої влади самостійний структурний підрозділ з питань ЦЗ.

#### *Обґрунтування.*

У теперішній час в кожній ОДА сам Голова визначає рівень необхідності структури фахівців ЦЗ, за власним розсудом. Це призводить до того, що є відповідні департаменти у складі ОДА, а є лише відділи в складі різних інших управлінь та департаментів.

7. У зв'язку з реформуванням місцевого самоврядування та територіальної організації влади розробити Положення «Про повноваження територіальних громад у сфері ЦЗ, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідацію їх наслідків», підготувати інші необхідні методологічні й методичні

матеріали для керівництва територіальних громад щодо виконання ними функцій та завдань ЄДСЦЗ. В яких вказати, як визначаються ризики на території громади та можливі фінансово-економічні втрати, і визначаються сили – адекватні загрозам на їх території.

*Варіанти пропозицій щодо визначення ризиків, необхідних сил ЦЗ і фінансово-економічних втрат*

Принципова модель розрахунку ризику на території громади та його оцінка

Забезпечення безпеки потребує значних матеріальних витрат, отже, в умовах нинішньої фінансово-економічної кризи важливого значення набуває проблема її оптимізації. Гостро постає питання про те, який рівень безпеки є прийнятним, тобто забезпечує досягнення максимальної вигоди за мінімальної небезпеки.

Тому необхідно встановити певну шкалу, за допомогою якої можна було б кількісно вимірювати різні види небезпеки: загрози аварій на промислових об'єктах, природних катастроф тощо.

Так, оцінка економічного ризику НС для регіонів базується на визначенні ймовірності економічних збитків від НС.

Визначення ймовірності економічних збитків від НС у територіальних громадах здійснюється за статистичним методом, який передбачає наявність достовірних статистичних даних про реалізацію НС протягом певного періоду часу.

Під терміном ризик розуміють два кількісних показники:

Величина збитку від тих чи інших подій, явищ або дій;

Ймовірність виникнення цих подій, явищ або дій.

Наприклад, на території громади відбулося  $N$  типів НС, у результаті яких завдано збитків, за наявними статистичними даними розраховуються такі характеристики:

$N_1$  – кількість збиткових випадків, що сталися в результаті  $i$ -го типу НС в громаді;

$M_i$  – кількість випадків без збитків при реалізації  $i$ -го типу НС в області.

Далі на цій основі визначаються статистичні ймовірності втрати від різних типів НС на території громади:

$$P_i = \frac{N_i}{\sum_{i=1}^n N_i} + \sum_{i=1}^n M_i; \quad (7.1)$$

$$P_0 = \frac{\sum_{i=1}^n M_i}{\sum_{i=1}^n N_i + \sum_{i=1}^n M_i}; \quad (7.2)$$

де  $P_i$  – статистична ймовірність економічних збитків  $i$ -го типу НС у територіальній громаді;  $P_0$  – ймовірність відсутності економічних збитків від усіх типів НС у територіальній громаді.

З урахуванням цього економічний ризик відповідного типу природних і техногенних НС ( $R_i$ ) розраховується як добуток ймовірності реалізації загроз та відповідного їм обсягу збитків:

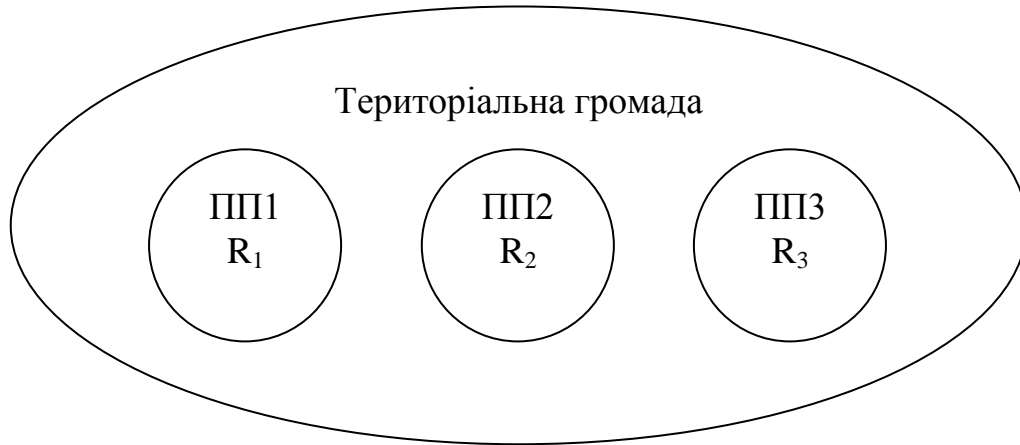
$$R_i = P_i \cdot W_i. \quad (7.3)$$

де  $P_i$  – ймовірність економічних утрат від реалізації  $i$ -ої загрози,  $W_i$  – обсяг збитків у результаті реалізації  $i$ -ої загрози.

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні вимагають створення сил ЦЗ **територіальної громади** – адекватних ризикам виникнення НС техногенного походження на підприємствах, розташованих на території громади. Такими силами можуть бути постійно діючі добровільні підрозділи ЦЗ, що збираються в разі загрози або виникнення НС, а також формування ЦЗ, що утворюється на суб'єктах-джерелах небезпеки відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2013 р. № 787 «Про затвердження Порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту». Необхідно розрахувати та мати відповідні резерви МТЗ. Керівництво територіальних громад повинно організовувати заходи щодо забезпечення пожежної безпеки (створити місцеву пожежну охорону, а потім добровільні пожежні команди).



Пропонується модель визначення необхідних сил ЦЗ для громади (рис.7.1).



$$R_i < R_{\text{доп.}}$$

$$\text{Сили ЦЗ} = f(R_i)$$

$$R_{\text{рег.}} \geq R_i$$

$S_{\Sigma}$  - утримуються за рахунок ППі громади,

де ППі – приватне підприємство,  $S_{\Sigma}$  - зведені сили ЦЗ, що необхідні громаді,  $R_{\text{доп.}}$  – допустимий ризик,  $R_{\text{рег.}}$  – ризик громади,  $R_i$  – можливий ризик на підприємстві,  $i - n=1 \dots k$

Рисунок 7.1 – Принципова модель визначення необхідних сил ЦЗ територіальної громади

Якщо виконано детальне визначення ризиків об'єкту та розроблено міри запобігання, то визначаємо методом розрахунку, які сили і засоби мають бути на об'єкті для дотримання устанавленого рівня ризику та реагування в разі НС. Таким чином це розраховується для регіону, району та громади.

На **рівні суб'єктів (ОПН)** утворювати формування ЦЗ на суб'єкті (ОПН) адекватні ризикам небезпеки підприємства та не менші, ніж визначені Постановою КМУ «Про затвердження Порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту» від 9 жовтня 2013 р. № 787.

**8.** Удосконалити (впровадження – для територіальних громад) ведення паспортів ризику виникнення НС техногенного та природного характеру з обов’язковим прогнозом можливих наслідків НС та тезами щодо реагування на них

*Обґрунтування.*

**На регіональному рівні** потребує значного покращення інформація, що відображена в регіональних паспортах ризику виникнення НС. На цей час в них вказуються, на жаль, лише статистичні дані та деяка характеристика об’єктів. Тому пропонується на регіональному, районному та рівні територіальних громад організувати ведення паспортів ризику виникнення НС техногенного та природного характеру в межах своєї території та дій у разі їх виникнення. Тобто в такому паспорті мати аналітику можливого розвитку подій та повну інформацію щодо можливості реагування силами громади з використанням наявних у ній технічних засобів, незалежно від форми їх власності.

Для більшості регіонів України найхарактернішими є метеорологічні НС, аварії (катастрофи) на транспорті, пожежі у природних екосистемах, пожежі, вибухи, геологічні НС, зношеність інженерних мереж.

**На рівнях районів та територіальних громад** необхідно мати паспорти ризиків виникнення НС з детальним відображенням всіх рятівних засобів, що є на їх територіях, та можливостями їх використання для рятувальних робіт, незалежно від форми власності цих засобів.

Постійно проводити аналізування достовірних кореневих причин виникнення НС та оприлюднення відповідних висновків. Готувати рекомендації щодо майбутніх профілактичних заходів;

## **II – Покращення підготовки сил ЄДСЦЗ та населення до реагування на НС та ліквідацію їх наслідків і допомоги постраждалим**

1. Підготувати та внести необхідні доповнення і зміни в Кодекс цивільного захисту України, а саме:

**1-а)** у ст. 27 записати в наступній редакції «добровільні формування ЦЗ можуть утворюються у режимі повсякденного функціонування ЄДСЦЗ, а збираються для виконання завдань під час загрози виникнення або виникнення НС (далі по тексту).

### *Обґрунтування*

Добровільні формування можуть створюватися лише за ініціативою та бажанням громадян і відповідних органів влади, а не за вказівкою останніх. Утворювати їх, коли вже виникне НС – запізно, тому вони мають утворюватися в режимі повсякденного функціонування ЄДСЦЗ.

**1-б)** (у ст. 83) удосконалити створення передбаченого законодавством резерву служби цивільного захисту та механізму мобілізаційного розгортання в особливий період і у разі цільової мобілізації формувань ДСНС.

### *Обґрунтування.*

Досвід органів управління та сил ЄДСЦЗ у зоні АТО вимагає:

передбачити розвиток мобілізаційної підготовки ДСНС України і проведення її у два етапи.

На першому етапі (2016-2017 роки) з метою реалізації планового правового регулювання у сфері мобілізаційної підготовки та уникнення безсистемного внесення змін та доповнень до існуючих нормативно-правових актів розробляються нові та вносяться зміни до чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань мобілізаційної підготовки та мобілізації у сфері цивільного захисту відповідно до вимог сьогодення.

Протягом першого етапу планується завершити розрахунки потреби в фінансових та матеріально-технічних ресурсах ДСНС України в умовах надзвичайного стану, провести загальне уточнення Плану цивільного захисту на

особливий період, розробити План проведення цільової мобілізації для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного рівня у мирний час.

Під час другого етапу (2018-2019 роки) передбачається продовження здійснення заходів подальшого розвитку мобілізаційної підготовки ДСНС України з метою забезпечення гарантованого виконання завдань як у мирний час так і в умовах надзвичайного стану.

Склад і структура реформованої системи управління мобілізаційною підготовкою та мобілізацією ДСНС України повинна бути здатна виконувати наступні **основні завдання:**

забезпечення стійкого управління єдиною державною системою цивільного захисту в особливий період;

своєчасне оповіщення органів управління і населення щодо загрози надзвичайної ситуації та введення надзвичайного стану;

забезпечення надійного управління цивільним захистом в умовах надзвичайного стану, вчинення терористичного акту;

управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру державного рівня, що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення, організацією захисту населення від них та забезпечення його життєдіяльності;

вчасну та адекватну протидію масовим терористичним актам, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих або потенційно небезпечних об'єктів життєзабезпечення;

визначення об'єктів критичної інфраструктури та отримання ресурсної допомоги для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на них, що надається Україні на її прохання іншими державами і міжнародними організаціями.

**1-в)** Удосконалити систему та запровадити сучасні методи навчання всіх верств населення культурі безпеки життєдіяльності та діям у НС (глава 10).

*Обґрунтування.*

У керівних документах недостатньо вказані конкретні заходи щодо виховання та навчання населення у дусі культури безпеки.

Навчання населення необхідно проводити:

в закладах середньої освіти та вищих навчальних закладах;

працюючого населення;

керівного складу та фахівців суб'єктів забезпечення ЦЗ;

особового складу служби ЦЗ та рятувальників;

непрацюючого населення.

З метою науково-методичного забезпечення підготовки фахівців у галузі знань "Цивільна безпека" розроблено та затверджено наказами МОН України галузеві стандарти вищої освіти підготовки молодших спеціалістів за спеціальностями "Організація та техніка протипожежного захисту" і "Радіаційний та хімічний контроль".

МОН України як галузь, є функціональною підсистемою ЄДСЦЗ, що затверджено Наказом Міністерства освіти і науки України від 30.12.2015 року № 1421. У своїй діяльності Міністерство здійснює навчання та підготовку учасників навчально-виховного процесу до дій в НС. У вищих навчальних закладах повинні готувати майбутніх організаторів цивільного захисту на різних посадах різних рівнів ЄДСЦЗ та в різних галузях господарства.

Разом з тим, у зв'язку зі скасуванням спільного наказу Міністерства освіти і науки України, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Державного Комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 21.10.2010 № 969/922/216 «Про організацію та вдосконалення навчання з питань охорони праці, безпеки життєдіяльності та цивільного захисту у вищих навчальних закладах України», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 9 листопада 2010 за № 1057/18352, вищі навчальні заклади мають право самостійно встановлювати структуру і обсяги підготовки з дисциплін охорони праці, безпеки життєдіяльності та цивільного захисту в залежності від характеру майбутньої професійної діяльності фахівця; визначати необхідність включення розділів вказаних дисциплін в дипломних проектах (роботах) та вводити до індивідуальних комплексних контрольних

кваліфікаційних завдань питання з охорони праці. (Відповідно до нового Закону України «Про вищу освіту» діяльність вищих навчальних закладів базується на принципах автономії та самоврядування).

На жаль, багато вищих навчальних закладів України вилучають такі навчальні дисципліни як "Безпека життєдіяльності" та "Цивільний захист". У зв'язку з цим ДСНС України доцільно ініціювати питання щодо обов'язкового включення цих навчальних дисциплін до навчальних програм ВНЗ. Доцільно на Колегії МОН розглянути Концепцію освіти з безпеки, запропоновану УкрНДЦЗ.

Аналіз навчання особового складу формувань ЦЗ, працюючого населення, які проходять навчання у ході підготовки та проведення навчань один раз на три роки, показує, що цього недостатньо. Незважаючи на це, на деяких суб'єктах господарювання підготовка працюючого населення з цивільного захисту зовсім не проводилась або носила формальний характер, багато керівників суб'єктів господарювання та служб показали слабку підготовку в питаннях захисту населення від наслідків НС.

Особливе занепокоєння викликає стан підготовки непрацюючого населення, перш за все, осіб працездатного віку, не зайнятих у сфері виробництва та обслуговування або зайнятих індивідуальною трудовою діяльністю, пенсіонерів, які не працюють, та безробітних. Більша частина цього населення навчається самостійно за допомогою пам'яток, виступів по радіо та телебаченню, при відвідування консультаційних пунктів ЦЗ у житлово-комунальних підприємствах. Як правило, це навчання проводиться формально на папері. Не все населення, яке проживає поблизу ПНО знає, яку небезпеку можуть викликати ці об'єкти, як захистити себе та як діяти у випадку аварії на цьому об'єкті.

Для подальшого удосконалення системи підготовки фахівців ЦЗ та навчання населення щодо дій у разі виникнення НС, з урахуванням вимог сьогодення, необхідно здійснити наступні заходи **на державному рівні**:

удосконалити нормативну базу щодо професійної підготовки фахівців у сфері ЦЗ відповідно до загальнодержавних та міжнародних вимог. Зокрема,

внести зміни до Довідника кваліфікаційних характеристик працівників МНС відповідно до сучасних завдань підрозділів ДСНС України;

переглянути існуючі галузеві стандарти вищої освіти, навчальні плани та програми у ВНЗ за напрямками та спеціальностями галузі знань "Цивільна безпека", отримання вищими навчальними закладами ліцензій на підготовку спеціалістів і магістрів за спеціальностями "Цивільний захист", "Управління у сфері цивільного захисту", "Управління пожежною безпекою".

#### **На всіх рівнях ЄДСЦЗ:**

удосконалити систему та запровадити сучасні методи навчання всіх верств населення культурі безпеки життєдіяльності та діям у НС;

запровадити обов'язкову безоплатну сучасну європейську систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів суб'єктів забезпечення ЦЗ (ЄДСЦЗ) всіх рівнів;

організувати проведення заходів, спрямованих на популяризацію здорового і безпечного способу життя та підвищення рівня практичної підготовки всіх верств населення до дій у надзвичайних ситуаціях.

### **III – Покращення засобів реагування на НС та ліквідацію їх наслідків**

1. Враховуючи незадовільний стан пожежно-рятувальної та спеціальної техніки, що застосовується оперативно-рятувальною та іншими державними аварійно-рятувальними службами, підготувати Державний план технічного оснащення сил ЦЗ на 2017-2020 роки.

#### *Обґрунтування*

В європейських державах реагування на НС та ліквідація їх наслідків вважається однією із важливих державних задач, на успішне вирішення яких витрачаються значні матеріальні і трудові ресурси.

Надзвичайно актуальним питанням є поетапне технічне переоснащення технікою, рятувальним обладнанням та спецзасобами сил цивільного захисту, які виконують 10 основних завдань, у т.ч. по запобіганню НС.

Так, останніми роками технічне переоснащення органів та підрозділів цивільного захисту планувалося за рахунок коштів, передбачених Державною цільовою соціальною програмою розвитку цивільного захисту на 2009-2013 роки, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 р. № 156 та Загальнодержавною цільовою програмою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки, затвердженою Законом України від 7 червня 2012 р. № 4909-VI. Проте, зазначені програми практично не профінансовані. Тому стан техніки подекуди досяг критичної межі.

Практично відсутні сучасні засоби хімічно-радіологічної розвідки та спеціальне аварійно-рятувальне обладнання для ліквідації аварій на хімічно-небезпечних об'єктах, недостатня кількість пересувних хіміко-радіологічних лабораторій. Відсутній спеціальний підрозділ ДСНС здатний фахово проводити роботи з нейтралізації та ліквідації НС, пов'язаних з викиданням (загрозою викидання) НХР, а той, що є у Міжрегіональному центрі швидкого реагування Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту (м. Ромни) недостатньо підготовлений.

Значно відстають від потреби сучасні види техніки та засоби оперативного реагування, спеціальні види пожежної техніки для рятування людей у багатоповерхових будівлях вище 15 поверху, індивідуальне спорядження та індивідуальні засоби захисту, насамперед, надійні захисні дихальні апарати для особового складу пожежно-рятувальних підрозділів ОРС ЦЗ. Це значно ускладнює виконання поставлених завдань, становить загрозу для життя та здоров'я самих рятувальників.

Отже, стан техніки і матеріально-технічного оснащення сил цивільного захисту є однією з основних проблем готовності до дій за призначенням та можливості своєчасно і в повній мірі виконувати завдання. Гостро постає



питання оснащення сил ЦЗ на рівні територіальних громад. Створення та утримання місцевих пожежно-рятувальних сил для першочергового реагування в дотаційних громадах. Адже там, як мінімум, має бути пожежна автоцистерна, що знаходиться в теплому приміщенні та щонайменше вісім чоловік особового складу ( чотири з них – водії), телефон тощо. У разі значної пожежі місцева пожежна охорона повинна локалізувати вогнище та викликати допомогу з району.

#### **IV – Удосконалення виконання деяких завдань ЄДСЦЗ**

**1. Проблемні питання оповіщення населення та пропозиції щодо їх вирішення**

##### *Пропозиції щодо вирішення проблемних питань*

Правовою основою організації оповіщення населення при загрозі або виникненні надзвичайних ситуацій в нашій державі є Конституція України, Кодекс цивільного захисту України, постанови Кабінету Міністрів від 9 січня 2014 р. №11 «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту», від 15 лютого 1999 р. №192 «Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях», вимоги якої застарілі та, на жаль, не відповідають сьогоденню. Розроблено новий проект на заміну існуючої постанови Кабінету Міністрів України № 192, але зазначений проект все ще не узгоджений з ЦОВВ та не поданий на затвердження до Кабінету Міністрів України .

Існуюча в Україні система інформування та оповіщення населення була впроваджена ще за радянських часів. На сьогодні загальнодержавна та територіальні системи централізованого оповіщення працездатні, але не забезпечують виконання покладених функцій у повному обсязі та не відповідають сучасним вимогам. Апаратура загальнодержавної, регіональних і спеціальних систем оповіщення вичерпала ресурс експлуатації і знята з виробництва. Функціонування застарілої апаратури оповіщення на сучасних цифрових каналах зв'язку неможливе. Ремонтні комплекти використано

повністю. Через надмірні строки експлуатації збільшується кількість технічних несправностей. Мережа оповіщення за допомогою дротового радіомовлення фактично знищена. Кількість радіоточок дротового мовлення скорочується кожен рік. Однією з проблем надання інформації населенню по дротовим засобам, є неузгодженість між Публічним акціонерним товариством (ПАТ) "Укртелеком" та більшістю Обленерго з питань можливості використання опор електромереж для прокладання мереж радіо та телефонного зв'язку. До оповіщення населення на даний час не вдалося залучити операторів телерадіокомпаній, Інтернет-провайдерів, мобільних операторів, які використовують в своїй роботі цифрові технології.

У той же час експлуатаційно-технічне обслуговування апаратури та інших технічних засобів оповіщення і зв'язку цивільної оборони здійснюється ПАТ "Укртелеком" згідно Інструкції про порядок експлуатаційно-технічного обслуговування апаратури та інших технічних засобів оповіщення і зв'язку цивільної оборони підприємствами електрозв'язку України, затвердженою спільним наказом МНС України і Державним комітетом зв'язку та інформатизації України 16 серпня 2000 р. N 210/119. Зазначений наказ зареєстровано в Міністерстві юстиції України 7 березня 2001 р. за N 207/5398, який потребує відповідного відновлення.

Такий стан справ не дозволяє здійснювати ефективно та надійне оповіщення населення про НС соціального, воєнного, техногенного та природного характеру.

Прикладом відсутності дієвої системи централізованого оповіщення громадян були наслідки масштабного затоплення Прикарпаття в 2008 році.

Усе вищезазначене обумовлює нагальну потребу побудови в Україні нової сучасної автоматизованої системи централізованого оповіщення населення про загрозу або виникнення НС.

Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 реалізація державної політики у відповідній сфері базується на оптимальному варіанті

розв'язання проблеми. Оптимальний варіант розв'язання проблеми визначається відповідною Концепцією.

В 2014 році за поданням ДСНС України Кабінет Міністрів України розпорядженням від 15 січня 2014 року № 23-р схвалив Концепцію розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу або виникнення НС (далі – Концепція). Концепція передбачала оптимальний варіант розвитку та модернізацію існуючої системи оповіщення з урахуванням досвіду інших країн світу (в тому числі Японії) та порядок залучення операторів рухомого (мобільного) зв'язку до оповіщення населення, але постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2014 р. № 71 «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» Концепція втратила чинність.

У ході вивчення та аналізування стану оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій визначено можливі шляхи вирішення актуальних питань у цьому напрямку.

Враховуючі обстановку, що склалася в країні, змін в суспільстві що відбулися в державі (зміна прав власності ПАТ “Укртелеком”), розвиток цифрових технологій обробки, зберігання та передачі інформації та інше, виникла необхідність проведення реконструкції існуючої системи централізованого оповіщення.

Для цього необхідно:

1. Звернутися до Кабінету Міністрів України щодо вжиття заходів для здійснення відповідного фінансування заходів визначених Загальнодержавною цільовою програмою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки, в тому числі пункту 28, яким передбачено заходи реконструкції загальнодержавної та регіональних систем централізованого оповіщення.

2. Провести роботи щодо схвалення Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу або виникнення

надзвичайних ситуацій.

3. Провести роботу щодо затвердження нового Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях на заміну існуючого.

4. Провести роботу щодо затвердження Технічних вимог до Типового комплексу територіальної автоматизованої системи централізованого оповіщення».

5. Розробити нову інструкцію про порядок експлуатаційно-технічного обслуговування (ЕТО) апаратури та інших технічних засобів оповіщення і зв'язку на заміну існуючої. Положення існуючої інструкції не відповідають відносинам що склалися між органами виконавчої влади та суб'єктами господарювання (зміна форми власності ПАТ «Укртелеком»).

6. Місцевим органам виконавчої влади, керівникам об'єктів, де створюються системи оповіщення, здійснити модернізацію територіальних, місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення, спеціальних, локальних та об'єктових систем оповіщення із врахуванням розвитку цифрових технологій та вимог Кодексу цивільного захисту, в частині щодо організаційно - технічної інтеграції автоматизованих систем централізованого оповіщення, систем оповіщення та автоматизованих систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій та оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій.

Існуюча система централізованого оповіщення цивільного захисту потребує модернізації з використанням сучасних технологій, але необхідно шукати способі підтримки їх в робочому стані та одночасно вирішувати задачі їх модернізації на основі широкого використання комп'ютерних технологій.

В порядку реалізації заходів ЦЗ в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, питання оповіщення населення не доцільно покласти лише на керівництво територіальних громад та інших органів місцевої виконавчої влади. Це складне питання, тому його необхідно вирішувати комплексно, на всіх рівнях.

## **2. Тимчасове відселення (евакуація) населення та його життєзабезпечення в умовах НС**

Постраждалим надається невідкладна медична допомога. У разі руйнування житла організовується першочергове відселення та життєзабезпечення населення, здійснюються заходи медико-психологічної допомоги. Проводиться оцінка матеріально-економічних збитків та соціальних наслідків, аналіз яких дає підстави для планування відновлювальних робіт та надання іншої допомоги постраждалим. В подальшому проводяться відновлювані роботи та моніторинг (контроль) за виконанням прийнятих рішень і використанням МТЗ.

Тимчасове відселення (евакуація) населення та його життєзабезпечення в умовах НС можливо проводити за схемою, що показана на рис.2.1.

На цей час організація життєзабезпечення постраждалих покладається на спеціалізовані служби ЦЗ:

- 1) в Автономній Республіці Крим - на Раду міністрів Автономної Республіки Крим;
- 2) в областях, містах Києві та Севастополі - на обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації;
- 3) у районах - на районні державні адміністрації;
- 4) у містах (крім міст Києва та Севастополя), селищах та селах - на органи місцевого самоврядування.

До здійснення заходів щодо життєзабезпечення постраждалих залучаються сили та засоби центральних органів виконавчої влади, аварійно-рятувальні служби.

Після зміни адміністративно-територіального устрою та реформування місцевого самоврядування, ці обов'язки доцільно покласти на: виконавчі органи регіональних, районних рад, територіальних громад та старост.



Види та норми майна, і послуг щодо життєзабезпечення постраждалих встановлюються Кабінетом Міністрів України. Але на цей час відсутній нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України (проект постанови КМУ «Про види та норми майна, а також види та обсяги послуг щодо життєзабезпечення постраждалих унаслідок надзвичайних ситуацій»), який уже довгий час знаходиться на погодженні з центральними та місцевими органами виконавчої влади).

### **3. Аналіз реагування на НС та деякі рекомендації для його покращення**

**На державному рівні**, з метою надання населенню сучасних рятівних послуг, мінімізації втрати часу при зверненні про допомогу або інформування щодо НС (аварійної події), необхідно завершити розробку та впровадити проект Служби екстреної допомоги населенню за номером «112».

Після проведення реформування адміністративно-територіального устрою країни **на рівні районів та територіальних громад** доцільно оновити (створити) аварійно-рятувальні підрозділи, які зможуть охоплювати весь спектр дій щодо ЦЗ (рятувальної справи).

Організація реагування на НС потребує відповідної підготовки керівників і органів управління, чіткого визначення завдань сил цивільного захисту, організації взаємодії усіх учасників ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, відповідного матеріально-технічного оснащення та якісної професійної підготовки рятувальників.

**На рівні територіальних громад** у разі необхідності, місцеві органи виконавчої влади можуть звертатися до районних органів управління ДСНС щодо залучення аварійно-рятувальних та інших формувань для пошуково-рятувальних, аварійно-рятувальних і інших невідкладних робіт у разі НС.

Чисельність гарнізонів та спеціалізація підрозділів ДСНС України повинна бути безпосередньо пов'язана (адекватно відповідати) із щільністю проживаючого населення, природними особливостями місцевостей і техногенним навантаженням на регіони. При цьому необхідно забезпечувати універсальність пожежних та аварійно-рятувальних підрозділів Служби,

здатність підрозділу реагувати на різні види НС та подій. Наприклад-гасіння пожеж в екосистемах на ранніх стадіях горіння.

Гострими проблемними питаннями залишаються реагування на наступні можливі НС:

унаслідок аварій на транспорті з викиданням (загрозою викидання) небезпечних хімічних речовин;

унаслідок аварій на автомобільному транспорті;

унаслідок раптового руйнування будівель і споруд;

унаслідок пожеж і вибухів у багатоповерхових спорудах;

унаслідок паводків в результаті великих злив, повеней і льодоходів;

унаслідок снігових заметів (припинення руху транспорту на шляхах);

унаслідок пожеж у природних екосистемах (лісах, торфовищах) тощо.

Для забезпечення ефективного очищення територій від вибухонебезпечних предметів, проведення робіт із гуманітарного розмінування, враховуючи наслідки дій у зоні АТО, доцільно створити додатковий підрозділ ДСНС України з розмінування, а також необхідно продовжити розвиток піротехнічних підрозділів ДСНС України, підготовку кінологічних підрозділів для виявлення вибухонебезпечних предметів, залучення міжнародної допомоги, створення єдиного органу управління з питань гуманітарного розмінування з урахуванням міжнародного досвіду.

З метою підвищення ефективності виконання завдань, покладених на сили ЦЗ, розширення рівня універсалізації формувань ОРС ЦЗ необхідно здійснити наступні заходи:

1. Прискорити прийняття нормативно-правових актів щодо подальшого врегулювання питань удосконалення функціонування органів управління у зв'язку з реформуванням органів влади (спеціальних комісій з ліквідації наслідків НС: Урядової, територіальної, місцевої та об'єктової), сил цивільного захисту (добровільних формувань цивільного захисту) та життєзабезпечення постраждалих (про види та норми майна, а також види та обсяги послуг щодо життєзабезпечення постраждалих унаслідок надзвичайних ситуацій).



2. Привести до оптимальної структури та чисельності формувань ОРС ЦЗ, забезпечення їх сучасною спеціальною технікою та оснащенням у відповідності із обсягами покладених на них завдань з урахуванням техногенного та природного навантаження у відповідних регіонах.

3. Підвищити ефективність оперативного та комплексного реагування на надзвичайні ситуації шляхом створення та розвитку формувань ЦЗ, спеціальних служб ЦЗ, формувань місцевої і добровільної пожежної охорони, аварійно-рятувальних служб та добровільних (волонтерських) формувань ЦЗ.

4. Удосконалити систему підготовки осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту шляхом перегляду існуючих кваліфікаційних вимог до фахівців у сфері ЦЗ, оновлення змісту їх знань, умінь і навичок з урахуванням нових викликів та розвитку системи ЦЗ держави і європейських стандартів підготовки фахівців у зазначеній сфері:

а) впровадити зміни системи підготовки осіб рядового і начальницького складу ОРС ЦЗ шляхом запровадження різних підходів і рівнів підготовки фахівців у Вищих навчальних закладах системи ДСНС, підвищення рівня підготовки аварійно-рятувальних, пожежно-рятувальних формувань, рятувальників, командного та керівного складу, зокрема:

удосконалити розподіл особового складу Служби на рятувальний склад і потенційно керівний склад шляхом запровадження різних підходів і рівнів підготовки фахівців у навчальних закладах системи ДСНС, а саме:

для посад робітничих професій встановити рівень базової середньої освіти, з обов'язковою вимогою професійно-технічного навчання (перепідготовки, підвищення кваліфікації, цільового навчання), освоєння рятувальних професій за кількома рятувальними спеціальностями для виконання ним всього спектру пожежно-рятувальних робіт, характерних для місцевих умов, можливості працювати на різних видах техніки, залучення якої необхідне у кожному конкретному випадку на рівні пожежно-рятувальних частин або в складі рятувальних частин аварійно-рятувальних загонів спеціального призначення.

Запровадити адекватне грошове заохочення за класність, як мотивацію до підвищення класності;

для посад від начальника караулу до заступника начальника пожежно-рятувальної частини встановити рівень бакалавра з терміном навчання 4 роки;

від начальника пожежно-рятувальної частини і вище передбачати рівень (спеціаліста) магістра за відповідною спеціалізацією, для старшого начальницького складу і вище – магістр управління.

б) проводити навчання, тренування формувань ЦЗ у взаємодії з аварійно-рятувальними загонами, підрозділами та службами ДСНС по оперативним регіонам та зонам відповідальності;

в) проводити навчання, підготовку, підвищення кваліфікації з питань цивільного захисту посадових осіб центральних і місцевих органів виконавчої влади та всіх органів місцевого самоврядування в системі Інституту державного управління у сфері цивільного захисту-безкоштовно.

5. Створити Національний центру гуманітарного розмінування та удосконалити законодавчу і нормативно-правову базу у сфері гуманітарного розмінування із залученням міжнародної допомоги для виконання завдань з гуманітарного розмінування.

6. Готувати мобілізаційний резерв фахівців-рятувальників (особового складу) та МТЗ, у тому числі за рахунок скорочення і реформування органів (сил) ДСНС.

8. Розширити міжнародне співробітництво шляхом інтеграції та ДСНС України до європейських та світових організацій з питань цивільного захисту і гуманітарного реагування на кризові ситуації.

## ВИСНОВКИ

В умовах децентралізації влади та зміни адміністративно-територіального устрою держави гостро постає питання вирішення завдань ЄДСЦЗ щодо збереження життя і здоров'я громадян та довкілля на рівні територіальних громад. Більшість таких громад на даний час є дотаційними і потребують знаходження адекватних рішень. Необхідно знайти компромісні рішення між потребами громад, приватними підприємствами на їх території, волонтерами та державними субсидіями. Потрібно внести відповідні зміни та доповнення в законодавчо-нормативну базу, та розробити певні документи з метою подальшого удосконалення функціонування ЄДСЦЗ.

Системи оповіщення, навчання населення діям у НС та інше потребують подальшого розвитку.

Перш за все, необхідно зосередити увагу та впровадити запобігання аваріям, НС і на покращенні реагування на ці виклики.

З метою подальшого удосконалення функціонування ЄДСЦЗ в сучасних умовах і підготовлено наші рекомендації. Ці рекомендації дають можливість у повній мірі забезпечити функціонування ЄДСЦЗ та виконання нею завдань після децентралізації влади у державі, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також із завершенням процесу приватизації.