

**ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

М.М. Кулешов, В.П. Садковий, В.В. Тютюник

ДЕРЖАВНА СИСТЕМА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Навчальний посібник

Харків 2020

Авторський колектив:

М.М. Кулешов, кандидат технічних наук, доцент
В.П. Садковий, доктор наук з державного управління, професор
В.В. Тютюник, доктор технічних наук, старший науковий співробітник

Рецензенти: кандидат наук з державного управління, професор Труш О.О., проректор з науково–педогогічної роботи Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»; доктор технічних наук Стрелець В.М., доцент, старший науковий співробітник наукового відділу з проблем цивільного захисту та екологічної безпеки НУЦЗ України.

Кулешов М. М., Садковий В. П., Тютюник В. В.

Державна система цивільного захисту: навч. посіб. / М. М. Кулешов, В. П. Садковий, В. В. Тютюник. – Х.: НУЦЗУ, 2020. – 232 с.

ISBN 978-617-7845-43-9

У навчальному посібнику розглянуто етапи становлення цивільного захисту України, порядок утворення та організації діяльності державної системи цивільного захисту, як складової системи національної безпеки країни. Розкрито роль і місце в цьому процесі ДСНС України, органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Надана оцінка складу і можливостям сил цивільного захисту до дій за призначенням, організації виконання заходів цивільного захисту.

Навчальний посібник призначений для слухачів, курсантів і студентів вищих навчальних закладів ДСНС України. Він також може бути корисним для практичних працівників ДСНС України та посадових осіб органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, діяльність яких пов'язана із сферою цивільного захисту.

Лл. 10 Табл. 2. Бібліогр.: 117 назв.

УДК 351.861

ЗМІСТ

Умовні скорочення	6
Вступ	7
Розділ 1. Основи національної безпеки України та складова цивільного захисту	9
1.1 Поняття та структура національної безпеки України	9
1.2 Мета системи забезпечення національної безпеки України	25
1.3 Принципи побудови, функціонування та структура системи забезпечення національної безпеки	29
1.4 Поняття системи управління національною безпекою	32
1.5 Компетенція Президента України у забезпеченні національної безпеки України та повноваження Ради національної безпеки і оборони	37
1.6 Основні положення Закону України «Про національну безпеку України». Поняття «цивільний захист» як складової системи національної безпеки України.....	40
Контрольні питання та завдання до першого розділу	48
Розділ 2. Історія становлення цивільного захисту УКРАЇНИ як складової системи національної безпеки, сучасна державна політика та законодавче забезпечення	49
2.1 Аналіз історичного шляху розвитку і становлення цивільного захисту України	49
2.2 Законодавче забезпечення цивільного захисту на сучасному етапі	68
Контрольні питання та завдання до другого розділу	73
Розділ 3. Повноваження суб'єктів забезпечення цивільного захисту	74
3.1 Визначення понять «функції» та «повноваження» в системі державного управління сферою цивільного захисту	74
3.2 Повноваження Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади як суб'єктів забезпечення цивільного захисту	75
3.3 Повноваження центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту	78
3.4 Повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту	82
3.5 Завдання й обов'язки суб'єктів господарювання.....	85
Контрольні питання та завдання до третього розділу	88

Розділ 4. Єдина державна система цивільного захисту як організаційний механізм державного управління у сфері цивільного захисту	90
4.1 Завдання та організаційно – структурна побудова єдиної державної системи цивільного захисту.....	91
4.2 Склад та характеристика органів управління системи цивільного захисту	96
4.3 Режими функціонування системи цивільного захисту та порядок їх встановлення.....	102
4.4 Функція планування в діяльності державної системи цивільного захисту	108
Контрольні питання та завдання до четвертого розділу	112
Розділ 5. Державне регулювання процесів реалізації заходів цивільного захисту та системи підготовки населення	114
5.1 Оповіщення та інформування суб'єктів цивільного захисту	115
5.2 Укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту.....	121
5.3 Заходи з евакуації населення.....	125
5.4 Інженерний захист територій.....	128
5.5 Радіаційний і хімічний захист.....	130
5.6 Медичний та біологічний захист	137
5.7 Зміст системи навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях.....	139
Контрольні питання та завдання до п'ятого розділу	146
Розділ 6. Сили цивільного захисту як складові державної системи реагування на надзвичайні ситуації.....	147
6.1 Характеристика складу сил цивільного захисту	148
6.2 Технологія управління силами та засобами цивільного захисту в умовах надзвичайних ситуацій	161
6.3 Матеріально-технічне і фінансове забезпечення заходів цивільного захисту та системи реагування на надзвичайні ситуації.....	177
Контрольні питання та завдання до шостого розділу	187
Розділ 7. Перспективи розвитку та шляхи удосконалення державної системи цивільного захисту.....	188
7.1 Основні тенденції та орієнтири розвитку системи цивільного захисту України	188
7.2 Роль і місце в реалізації державної політики у сфері ЦЗ на сучасному етапі ДСНС України як центрального органу виконавчої влади	190
Контрольні питання та завдання до сьомого розділу.....	191
Список використаних джерел.....	192

Предметний показчик	208
Додатки	209
Додаток А. Типове положення про функціональну підсистему єдиної державної системи цивільного захисту	209
Додаток Б. Перелік центральних органів виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту	212
Додаток В. Типове положення про територіальну підсистему єдиної державної системи цивільного захисту	214
Додаток Г. Методичні рекомендації з розроблення положень про структурні підрозділи з питань цивільного захисту місцевих державних адміністрацій.....	219
Додаток Д. Типове положення про підрозділ з питань цивільного захисту суб'єкта господарювання	225

УМОВНІ СКОРОЧЕННЯ

- АРС – аварійно – рятувальні служби
АРР – аварійно – рятувальні роботи
АРФ – аварійно – рятувальні формування
ВООЗ – Всесвітня організація охорони здоров'я
ВОМР – Виконавчі органи місцевих рад
ГУ (У) – Головні управління (Управління)
ДСНС – Державна служба України з надзвичайних ситуацій
ЄДСЦЗ – Єдина державна система цивільного захисту
ЄНСЗ – Єдина національна система зв'язку
КМУ – Кабінет Міністрів України
КзТЕБтаНС – Комісія з питань техногенно – екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій
КРзЛННС – керівник з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій
МАГАТЕ – Міжнародне агентство атомної енергії
МВС – Міністерство внутрішніх справ
МКРЗ – Міжнародна комісія з радіаційного захисту
МНС – Міністерство з надзвичайних ситуацій
МОЗ – Міністерство охорони здоров'я
МОН – Міністерство освіти і науки
МПХБ – Міжнародна програма хімічної безпеки
НС – надзвичайна ситуація
ОДА – Обласна державна адміністрація
ОМС – органи місцевого самоврядування
ОРС – Оперативно – рятувальна служба
ОЧС – оперативно – чергова служба
РНБО – Рада національної безпеки і оборони
СЗНБ – Система забезпечення національної безпеки
ССЦЗ – Спеціалізовані служби цивільного захисту
ТОВВ – територіальні органи виконавчої влади
ФЦЗ – Формування цивільного захисту
ЦЗ – цивільний захист
ЦО – цивільна оборона
ЦОВВ – Центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Організація цивільного захисту в Україні, на всіх етапах його становлення та розвитку, безпосередньо пов'язана з національною безпекою і обороною країни. В останні роки проблеми національної безпеки стали особливим предметом уваги держави. У зв'язку з цим викликають інтерес деякі питання взаємозв'язку системи національної безпеки України і цивільного захисту як її складової частини. Актуальні проблеми національної безпеки, у сучасних умовах, в багатьох випадках обумовлені кризовим станом у політичній, економічній та духовній сферах. У цих умовах зросли загрози і реальні небезпеки не тільки національним інтересам країни й суспільству, в широкому їх розумінні, але і життєво важливим інтересам та потребам кожної окремої людини.

На початку XXI ст. в Україні і світі в цілому продовжує залишатися високим ризик виникнення надзвичайних ситуацій та небезпечних подій різного характеру. Причому тяжкість їх наслідків щорічно має тенденцію до зростання. Збільшуються розміри збитків від НС, залишаються значними санітарні та безповоротні втрати населення, завдається непоправна шкода природному середовищу. У зв'язку з цим цивільний захист, на сучасному етапі, продовжує залишатися важливою загальнодержавною функцією, складовою частиною системи національної безпеки країни, покликаної забезпечити захист населення, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру. Він виступає як форма участі всього населення, органів державної влади та місцевого самоврядування в забезпеченні безпеки проживання людей на відповідних територіях, обороноздатності й життєдіяльності держави. Цивільний захист переслідує гуманітарну мету – надання всебічної допомоги постраждалому населенню під час виникнення НС різного характеру. Головним змістом політики, що проводиться державою у сфері цивільного захисту, є створення у країні умов, необхідних для збереження життя і здоров'я людей, запобігання або зниження втрат і матеріальних збитків при усіх видах небезпеки, що виникають під час надзвичайних ситуацій, включаючи небезпеки воєнного характеру, під час яких права людини закріплюються міжнародним правом, основи якого були закладені у чотирьох Женевських конвенціях від 12 серпня 1949 року. Цивільний захист є обов'язковою функцією всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій. Він також є обов'язком кожного громадянина України. Історія створення і розвитку цивільного захисту (цивільної оборони) показує, що підходи до його побудови і способи вирішення завдань постійно трансформуються

слідом за змінами які відбуваються у воєнно – політичній, соціально – економічній сферах. Не є виключенням і цей період часу, коли країна опинилася перед новими викликами і загрозами, що потребує вивчення та глибокого аналізу стану справ з метою розроблення і запровадження заходів з підвищення надійності та ефективності усіх складових частин державної системи цивільного захисту, вироблення стратегії й тактики їх дій щодо адекватного реагування на наявні загрози.

РОЗДІЛ 1. ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА СКЛАДОВА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

1.1 Поняття та структура національної безпеки України

Від рівня національної безпеки залежить саме існування та розвиток людини, суспільства, держави. Процеси глобалізації, посилення єдності світу з одночасним поглибленням його національної різноманітності, революція у військовій сфері призвели до зміни загроз і небезпек для людства, окремих націй і держав, що вимагає нових підходів до глобальної, міжнародної та національної безпеки [1 – 9].

Найбільш гострою проблема національної безпеки виявилася для сучасних пострадянських держав, зокрема і для України, що перебувають у перехідному періоді. Для нього притаманні загострення соціальних протиріч, які провокують конфлікти в різних сферах життя суспільства, загрожують його національній безпеці. Створення ефективної системи забезпечення національної безпеки України, модернізація її військової політики у відповідності до вимог часу є складовою державотворчих процесів в Україні. Існування України як суверенної та стабільної держави, її прогресивний розвиток, самозбереження й безпека не можливі без розроблення і впровадження цілеспрямованої системи захисту національних інтересів від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Теорія національної безпеки – це метанаука, яка поєднує прикладні аспекти соціальних, військових, гуманітарних, технічних, психологічних, біологічних та інших наук з метою дослідження сутності, змісту, методів, форм і засобів забезпечення безпеки особистості та соціальних спільнот різних рівнів. Тому під час вивчення основ національної безпеки використовують чимало категорій, зокрема такі: безпека, національна безпека, національні інтереси, об'єкти національної безпеки, суб'єкти національної безпеки, чинники забезпечення безпеки, загрози, небезпека, система забезпечення національної безпеки, принципи національної безпеки, функції національної безпеки тощо.

Безпека – це стан, коли кому, чому-небудь ніщо й ніхто не загрожує; водночас це й діяльність людей, суспільства, держави, світового співтовариства народів щодо виявлення, запобігання, послаблення, усунення і відвернення загрози, здатної втратити їх, знищити матеріальні та духовні цінності, перешкодити їх прогресивному розвитку. Наявність безпеки є необхідною умовою та одним із основних мотивів життєздатності людини, суспільства, держави і світового співтовариства.

Нація – це не минуша цінність, а модерна форма самоорганізації суспільства, завдяки якій універсальні права людини різноманітних

етнічних, культурних меншин та економічних спільнот набувають конкретного змістового наповнення.

У державах сучасного світу *національна безпека* стала невід'ємним атрибутом, своєрідним категоричним імперативом їх зовнішньої, внутрішньої та військової політики. Незважаючи на це, поняття національної безпеки залишається терміном із багатьма значеннями. В американській політичній науці *національну безпеку* визначають як довготривалу підтримку цінностей або системи, і відсутність загрози стосовно них, або як політику, що забезпечує соціальну автономію груп, рівень політичного статусу, певний мінімум очікуваного економічного добробуту, а не лише фізичне виживання індивідів усередині національних кордонів. На розуміння поняття національної безпеки впливають історичний і політичний досвід держав, характер політичних режимів, особливості міжнародної ситуації в конкретний історичний період, цілі зовнішньої та військової політики тощо.

У Концепції (Основах державної політики) національної безпеки України, схваленій Верховною Радою України 16 січня 1997 р., це поняття визначено як "стан захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за яких забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам".

Водночас *національна безпека* є системою оптимізації взаємовідносин між усвідомленими загрозами та ресурсами, що має суспільство для протидії цим загрозам. Загрози для суспільства є завжди, а рівень захищеності від них ніколи не буває максимальним. Тому національна безпека є динамічним засобом досягнення і підтримки балансу між реальними та потенційними загрозами, з одного боку, та здатністю суб'єкта протидіяти їм, з іншого.

Національна безпека функціонує через систему різноманітних відносин між особою та суспільством, між громадянином і державою, між суспільством і державою, між різними державами. Тому *національна безпека* – це стан внутрішніх і міждержавних відносин, який визначає ефективність системи державних, правових і суспільних гарантій прав та свобод людини і громадянина, базових цінностей та інтересів суспільства й суверенної держави від внутрішніх і зовнішніх загроз.

Основними об'єктами національної безпеки є:

- людина і громадянин – їхні конституційні права та свободи;
- суспільство – його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси;

- держава – її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність;
- нація та інші національні спільноти, її самобутність та чинники саморозвитку;
- соціальні спільноти, їх функціональні ролі та чинники розвитку;
- природа, природне середовище – його безпосередній стан.

Суб'єктами національної безпеки є держава, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, громадяни, громадські організації та об'єднання.

Основним суб'єктом забезпечення національної безпеки є держава.

Суб'єкти національної безпеки є суб'єктами політичної, економічної, соціальної, інтелектуальної та інших видів діяльності, на основі яких виникає стан захищеності інтересів громадянина, суспільства, держави.

Національна безпека України за суспільними сферами функціонування поділяється на такі основні види: політичну, економічну, державну, соціальну, інформаційну, науково-технологічну, екологічну, гуманітарну та військову безпеки, а також цивільний захист (рис. 1.1).



Рис 1.1 – Основні напрями функціонування Системи національної безпеки України

Вони характеризуються своєрідністю, але перебувають у тісних взаємозв'язку і взаємозалежності. Вказані елементи є однаково важливими для формування комплексної системи безпеки, але, залежно від історичних обставин, різноманітних чинників, кожна складова може набувати особливого значення.

Політична безпека – це стан захищеності політичних інтересів особи, соціальних груп, держав від внутрішніх та зовнішніх загроз, а також система заходів щодо забезпечення цієї захищеності. У багатьох випадках вона ототожнюється з державною безпекою, проте її зміст значно ширший. Політична безпека, як центральний елемент національної безпеки, означає безпеку всього політичного життя, захищеність прав і свобод громадян, політичних партій, громадсько-політичних об'єднань, рухів, цілісності та незалежності держави від політичної сваволі й екстремізму всередині держави, політичного тиску та агресивних спрямувань на міжнародній арені [10 – 14].

Найбільш прийнятною формою політичної організації, що забезпечує політичну безпеку, є представницька демократія, через яку реалізуються різноманітні групові інтереси. Видатний англійський філософ Томас Гоббс наголосив, що саме представницька форма демократії здатна привести різні інтереси в суспільстві до спільного знаменника цивілізованими формами і методами.

Під *державною безпекою* розуміють захищеність державних інституцій, необхідних для виконання функцій з управління загальносуспільними справами. До них належать державний суверенітет, територіальна цілісність, державний кордон, конституційний лад, державна влада, економічний, науково-технічний і оборонний потенціали.

Економічна безпека – це стан захищеності національної економіки, який забезпечує здійснення економічного суверенітету, економічне зростання в умовах системи міжнародних взаємозв'язків і дає змогу [15 – 17]:

- гарантувати економічний розвиток держави на підставі досягнень науково-технічного прогресу;

- зберігати або швидко оновлювати виробництво в умовах припинення зовнішніх поставок або надзвичайних ситуацій внутрішнього характеру;

- забезпечувати стійке фінансування своєї кредитно-грошової системи та задоволення потреб суспільства за несприятливих внутрішніх і зовнішніх умов.

Суть *економічної безпеки* полягає у здатності держави створити необхідні матеріальні передумови для всебічного розвитку суспільства, виступати самостійним суб'єктом мікрогосподарських зв'язків. Економічна безпека передбачає захист економічного життя від незаконних і підливних фінансово-економічних дій певних громадян, організацій та інших держав. Вона пов'язана із захистом економічних прав і свобод, майна громадян, громадських організацій та держави із забезпеченням економічної рівноправності, свободи торгівлі, економічної діяльності в

межах чинного законодавства. Найважливішим чинником економічної безпеки є відповідність системи економічних та виробничих відносин не лише потребам виробництва, а й економічного розвитку країни.

Можна виділити кілька напрямів *економічної безпеки*: демографічна, продовольча, ресурсна, питноводна, енергетична, цінова, фінансово-грошова, кримінальна.

Соціальна безпека відображає стан захищеності соціальних інтересів особи, соціальних груп та суспільства загалом. Від соціальної безпеки залежать забезпечення нормальних умов життя суспільства, недопущення деградації певних соціальних груп, саме виживання української нації. Вона є таким станом правових норм та інститутів безпеки, що забезпечують захист прав і свобод людини, духовних і матеріальних цінностей суспільства [18 – 20].

Інформаційна безпека суспільства і держави характеризується рівнем захищеності, стійкістю основних сфер життєдіяльності (економіки, сфери управління, військової справи тощо) щодо небезпечних, дестабілізуючих інформаційних впливів. Інформаційна безпека особистості відображає рівень і якість її інформування щодо реального стану справ у всіх сферах життєдіяльності, захищеність її психіки та свідомості від небезпечних інформаційних впливів – маніпулювання, дезінформування тощо. Це такий стан правових норм та відповідних інститутів, що забезпечує постійну наявність достовірної інформації для прийняття обґрунтованих управлінських та політичних рішень і захист інформаційних ресурсів держави [21 – 23].

Екологічна – це стан правових норм і відповідних інститутів, що гарантує захист навколишнього середовища, раціональне використання та відновлення природних ресурсів, зберігання і розвиток довкілля для забезпечення повноцінної життєдіяльності людини [24 – 26].

Найближчими десятиріччями найактуальнішими будуть питання глобальної екологічної безпеки:

- потепління клімату внаслідок парникового ефекту;
- руйнування озонового шару;
- забруднення поверхні океанів нафтовою плівкою;
- збільшення кількості кислотних дощів;
- проблема ядерної безпеки та ядерних відходів;
- знищення лісів і порушення балансу кисню тощо.

Науково-технічна безпека – це стан захищеності наукового потенціалу держави, наявних у країні конкурентоспроможних технологій, а також недопущення та усунення наслідків технологічної недосконалості та господарської діяльності.

У сучасних умовах поняття національної безпеки розширюється за рахунок залучення до нього все нових сфер суспільного життя. Так, до стратегії національної безпеки США у XXI ст. внесено гуманітарний аспект – систему освіти, що стало офіційним підтвердженням політики, яку проводили США – стимулювання наукової сфери, створення найкращих умов для розвитку інтелектуального потенціалу держави. Світовий досвід свідчить: життєвий рівень населення, соціально-економічна ситуація у країні визначаються ступенем освіченості суспільства і його ставленням до інтелектуальних цінностей. Тому національна безпека не є можливою без інтелектуальної безпеки як складової гуманітарної безпеки. Гуманітарна безпека України охоплює духовне життя суспільства. Це стан захищеності гуманітарного потенціалу нації: її фізичного та психічного здоров'я, соціального добробуту, моральності, духовності, інтелектуального ресурсу, психологічної єдності, гуманітарної активності. Інтелектуальна безпека передбачає створення необхідних передумов для розвитку і функціонування інтелектуального потенціалу — системи освіти та науки, інтелектуальної власності, комп'ютерного забезпечення, системи зв'язку, бази даних на друкованих та електронних носіях.

Фундаментом національної безпеки України, поряд з економічною, є *військова безпека*. За обставин наростання загроз національній безпеці військова безпека може набувати пріоритетного значення.

Військова безпека – це стан захищеності прав і свобод громадян, базових інтересів та цінностей суспільства і суверенної держави від можливих зазіхань із застосуванням військової сили. Деякі науковці під військовою безпекою розуміють певний стан міждержавних відносин і обороноздатності держави, за яких імовірність війни стає щонайменшою або протидіє залученню до неї країни [27 – 29].

Особливістю військової безпеки є те, що вона є частиною державної безпеки і водночас функціонує як самостійне явище. Військові аспекти мають усі інші види безпеки – соціальну, економічну, екологічну, інформаційну тощо.

Поняття військової безпеки тісно пов'язане з військовою небезпекою – системою політичних, економічних, військових та інших чинників у стосунках між державами, яка за певних обставин і умов здатна призвести ці держави до військового конфлікту того чи іншого масштабу. Військова небезпека для України, як і для інших держав, полягає у можливості стати об'єктом військової агресії з боку іншої держави або союзу держав, а також унаслідок цієї агресії.

За масштабами функціонування національна безпека України взаємопов'язана з міжнародною безпекою. По суті, національна безпека – це забезпечення міжнародної безпеки в межах самостійних національ-

них держав. Міжнародна безпека функціонує також на регіональному (регіональна безпека) та всезагальному, всесвітньому рівнях (глобальна безпека).

Міжнародна безпека – це такий стан відносин між державами і народами, який не допускає порушення миру та створення реальної загрози розвитку людства, за якого народи можуть без втручання, тиску реалізувати свій суверенітет, право на самовизначення, обрати напрями соціально-політичної самореалізації [30 – 33].

Міжнародна безпека – це також діяльність держав і міжнародних інститутів щодо підтримання такого стану, а також універсальна система механізмів і гарантій, що не допускають застосування сили в міжнародних стосунках, захоплення чужих територій, втручання у внутрішні справи інших держав. У світовій політиці міжнародна безпека розглядається як важлива функція світового співтовариства, яка здійснюється на принципах роззброєння, дотримання демократії, поваги суверенітету, регулювання військових конфліктів, що виникають у тих чи інших регіонах світу.

Україна розглядає міжнародну безпеку як важливу умову і чинник своєї національної безпеки.

Національні інтереси – це визначальні потреби суспільства (держави), які співвідносяться з його (її) базовими цінностями і виражаються у вигляді програмних нормативних цілей у певних законодавчих актах.

Національні інтереси України відображають:

- фундаментальні цінності та прагнення українського народу, його потреби в належних умовах життєдіяльності, підвищення стійкості державних інститутів;
- розвиток української нації, історичної свідомості та національної гідності українців, розвиток етнічної, культурної, мовної, релігійної самобутності усіх національностей, що проживають в Україні;
- зміцнення генофонду українського народу, його фізичного і морального здоров'я та інтелектуального потенціалу;
- створення громадянського суспільства, підвищення ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, розвиток демократичних інститутів для забезпечення прав і свобод людини;
- подолання економічної кризи і створення соціально – орієнтованої ринкової економіки;
- збереження та підвищення науково-технічного потенціалу, утвердження інноваційної моделі розвитку;
- забезпечення технологічної та техногенної безпеки життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів;

– забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України, гарантування вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України;

– створення ефективної системи національної безпеки на місцевому, регіональному та національному рівнях.

До пріоритетних зовнішніх національних інтересів України належать:

– забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів;

– інтеграція України до європейського політичного, економічного правового та до євроатлантичного безпекового простору;

– налагодження рівноправних і взаємовигідних відносин з усіма державами, інтегрування в європейську та світову спільноту за умов збереження економічної самостійності;

– недопущення домінування іноземного економічного, політичного та культурного впливу, економічного та культурно-інформаційного імперіалізму;

– досягнення вільного доступу до важливих економічних зон, комунікацій та інформаційних потоків;

– підтримка міжнародного процесу з нерозповсюдження ядерних технологій, нових видів озброєнь, зниження чисельного і бойового складу збройних сил;

– участь у будівництві ефективної міжнародної, глобальної та регіональної безпеки.

Національна безпека як стан відносин із приводу захищеності національних інтересів має своїм антиподом загрози і небезпеку.

Загрози національній безпеці – це стан відносин, коли існує очевидний намір (обіцянка) однієї держави (держав), юридичних чи фізичних осіб завдати шкоди національним інтересам іншої держави (держав).

Загрози становлять потенційну небезпеку для національних інтересів.

Небезпека національним інтересам – це практичні дії однієї держави (або групи держав), юридичних чи фізичних осіб щодо завдання безпосередньої шкоди національним інтересам іншої держави.

За ступенем можливої шкоди інтересам громадянина, суспільства та держави систему небезпек можна класифікувати в такому порядку:

– *ризик* – можливість виникнення ситуації або її існування, за якої формуються передумови протидії процесу реалізації національних інтересів, цінностей, системі забезпечення національної безпеки;

– *виклик* – конкретна протидія захисту національних інтересів та цілей, вирішенню завдань забезпечення національної безпеки у формі офіційних і неофіційних політико-дипломатичних дій, економічної та інформаційної експансії тощо;

– *небезпека* – завдання шкоди важливим національним інтересам і національній безпеці в обмежених (локальних) масштабах;

– *загроза* – безпосередня небезпека заподіяння шкоди життєво важливим національним інтересам і національній безпеці, яка виходить за локальні межі й зачіпає основні національні цінності: суверенітет, державність, територіальну недоторканність.

Загрози та небезпеки для національної безпеки необхідно розглядати на двох рівнях.

По-перше, загрози національній безпеці України, що мають загальносистемний характер і зумовлені об'єктивними особливостями розвитку сучасної цивілізації. Це насамперед проблеми, пов'язані з процесами глобалізації різних сфер суспільного життя, поглибленням суперечностей між глобалізацією та національно-державними формами суспільного розвитку, песимістичними демографічними, екологічними, енергетичними прогнозами на першу половину ХХІ ст., ймовірність не лише виникнення, а й збільшення кількості локальних конфліктів, виникнення конфліктів між різними цивілізаціями тощо. Ці загрози мають глобальний і регіональний характер.

По-друге, загрози, зумовлені специфічними проблемами сучасної України як незалежної держави, зокрема системною економічною кризою, повільними темпами трансформаційних процесів в Україні в напрямі до демократії, а також процесів соціальної та політичної структуризації суспільства. За масштабами можливих наслідків ці загрози можуть бути загальнонаціональними, локальними, поодинокими.

Загрози й небезпеки можна також класифікувати за сферами суспільного життя, в яких вони виявляються, або за типами національної безпеки.

Загрозами політичної безпеки України треба вважати реальні впливи, які ускладнюють або унеможливають здійснення національних політичних інтересів і створюють небезпеку для суверенітету нації й свободи особистості, незалежності, соборності, стабільності та прогресивного розвитку Української держави як рівноправного суб'єкта міжнародних відносин. До них належать:

– порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції й законів України, прав і свобод людини та громадянина, зокрема під час проведення виборчих кампаній, недостат-

ня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції та виконання законів України;

- посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав;

- спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав;

- військово-політична нестабільність, регіональні та локальні війни (конфлікти) в різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України;

- розвідувально-підбивна діяльність іноземних спеціальних служб;

- загроза посягань з боку певних груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян;

- поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності;

- злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення міжнародного тероризму;

- загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України;

- можливість незаконного ввезення до країни зброї, боєприпасів, вибухових речовин та засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів;

- спроби створення і функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань та намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань і правоохоронних органів держави;

- прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою певних регіонів України.

У системі національної економічної безпеки України загрозами є дії, спрямовані проти здійснення економічного суверенітету держави, становлення України як рівноправного учасника міжнародних економічних відносин. Прикладом таких загроз можуть бути:

- суттєве скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної та інноваційної активності й науково-технічного та технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку;

- ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки;

- нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, зокрема фінансової (фіскальної) політики держави;

- відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам;

- зростання кредитних ризиків;

- критичний стан основних виробничих фондів у новітніх галузях промисловості, агропромисловому комплексі, системах життєзабезпечення;

- загострення проблеми підтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України;
- недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці;
- критична залежність національної економіки від кон'юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку;
- нераціональна структура експорту з переважно сировинним характером та низькою питомою вагою продукції з високою часткою доданої вартості;
- велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргу;
- небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу у стратегічних галузях економіки;
- неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці;
- критичний стан із продовольчим забезпеченням населення;
- неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу для енергетичної безпеки держави;
- «тінізація» національної економіки;
- переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними.

Загрози для соціальної безпеки охоплюють дії, спрямовані проти утвердження України як соціальної держави, створення відповідального, солідарного суспільства, проти національних соціальних інтересів, які відображають потреби українського народу в добробуті, гідних умов життєдіяльності. Украй небезпечними є:

- невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам;
- неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення;
- криза системи охорони здоров'я та соціального захисту населення і, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров'я населення; поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб;
- загострення демографічної кризи;
- зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства;
- вияви моральної та духовної деградації суспільства;

– зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва;

– неконтрольовані міграційні процеси в Україні;

– наявність постійного безробіття;

– тінізація процесів формування середнього та вищого класів тощо.

У системі екологічної безпеки загрози спрямовані проти тих правових норм і відповідних їм інститутів безпеки, що гарантують захист середовища проживання. Для України вкрай актуальними є такі групи загроз:

– значне антропогенне порушення і техногенна перевантаженість території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;

– нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних;

– неподоланність негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи;

– погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми транскордонних забруднень та зниження якості води;

– загострення техногенного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро;

– неконтрольоване ввезення до України екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороби, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів;

– неефективність заходів щодо подолання негативних наслідків військової та іншої екологічно небезпечної діяльності;

– небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму;

– посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів та біотехнологій;

– застарілість та недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів тощо.

Із поняттям «інформаційна безпека» пов'язане поняття «інформаційна загроза». Це такий внутрішній чи зовнішній інформаційний вплив, за якого створюється реальна чи потенційна небезпека зміни напряму або темпів прогресивного розвитку суспільства, індивіда, держави. Інформаційні загрози впливають на свідомість, підсвідомість, інформаційні ресурси та інші об'єкти інформаційної інфраструктури країни. Основною інформаційною загрозою для національної безпеки України є загроза через вплив на свідомість людей, інформаційні ресурси та інфо-

рмацийну інфраструктуру нав'язати громадянам, державі, суспільству систему цінностей та інтересів, які вигідні для іншої держави. Інформаційний вплив спрямовано, по суті, на підрив суверенітету України, її самостійності та незалежного розвитку. Інформаційні загрози є передумовою інформаційної війни. До загроз для інформаційної безпеки України належать:

- вияви обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації;
- поширення засобами масової інформації культу насильства, жорстокості, порнографії;
- комп'ютерні злочинність та тероризм;
- розголошення інформації, яка є державною та іншою, передбаченою законом, таємницею, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства і держави;
- намагання маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації;
- маніпулювання громадською думкою з боку державної влади, фінансово-політичних кіл;
- спроби запровадження цензури тощо.

Забезпечення гуманітарної безпеки передбачає виявлення та усунення загроз, пов'язаних із діями, спрямованими на підрив гуманітарного, інтелектуального потенціалу нації, прав і свобод людини та громадянина.

Серед цих загроз необхідно передусім відзначити такі:

- наростаюче науково-технологічне відставання України від розвинутих країн;
- неефективність державної інноваційної політики, механізмів стимулювання інноваційної діяльності;
- низька конкурентоспроможність продукції;
- нерозвиненість внутрішнього ринку високотехнологічної продукції та відсутність його ефективного захисту від іноземної технічної й технологічної експансії;
- зниження внутрішнього попиту на підготовку науково-технічних кадрів для наукових, конструкторських, технологічних установ та високотехнологічних підприємств, незадовільний рівень оплати науково-технічної праці, спад її престижу, недосконалість механізмів захисту прав інтелектуальної власності;
- відплив учених, фахівців, кваліфікованої робочої сили за межі України;
- невизначеність державної науково-освітньої політики тощо.

Особливе місце в системі національної безпеки належить *загрозам розвитку етнонаціональної сфери або етнонаціональній безпеці*. До них належать дії, спрямовані на підрив етнонаціональної стабільності в державі, обмеження використання українською нацією усіх її потенціальних можливостей; недооцінення або ігнорування ролі української мови як державної, спроби нав'язати суспільству віджилі схеми етнонаціональних відносин, які вигідні для інших держав тощо. Основною загрозою в етнонаціональній сфері, як і в системі національної безпеки, є недооцінення ролі національної ідеї у трансформації українського суспільства на шляху до демократії, захисті суверенітету, територіальної цілісності української держави.

Питання збереження національної самобутності хвилює субетноси багатьох країн. У сучасному світі виникла гостра потреба у вдосконаленні міжетнічних відносин через втілення на практиці апробованих принципів національної політики, а саме:

- принцип самовизначення народів;
- вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку і підтримка відносно рівних умов життя етносів багатонаціональних держав;
- пріоритет загальнолюдських інтересів над національними;
- визначення народами свого внутрішнього політичного статусу без втручання ззовні;
- територіальна цілісність;
- демократизм міжнаціональних відносин;
- боротьба проти всіх форм расової й етнічної ворожості та ксенофобії.

У Концепції національної безпеки України [34 – 37] до основних *загроз національній безпеці України у військовій сфері* належать:

- посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність;
- нарощування поблизу кордону України угруповань військ та озброєнь, які порушують співвідношення сил, що сформувалися;
- військово-політична нестабільність та конфлікти у сусідніх країнах;
- можливість застосування ядерної зброї та інших видів зброї масового знищення проти України;
- зниження рівня боєздатності військової організації держави;
- політизація силових структур держави;
- поширення зброї масового ураження та засобів її доставлення;
- нелегальна міграція;
- накопичення великої кількості застарілої та непотрібної для Збройних сил України військової техніки, озброєння, вибухових речовин;

- незавершеність договірно-правового оформлення і недостатнє облаштування державного кордону України;
 - незадовільний рівень соціального захисту військовослужбовців, громадян, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей;
 - створення та функціонування незаконних збройних формувань.
- У системі цивільного захисту існують такі загрози для території та населення України, які представлені схематично на рис. 1.2 [38 – 55].

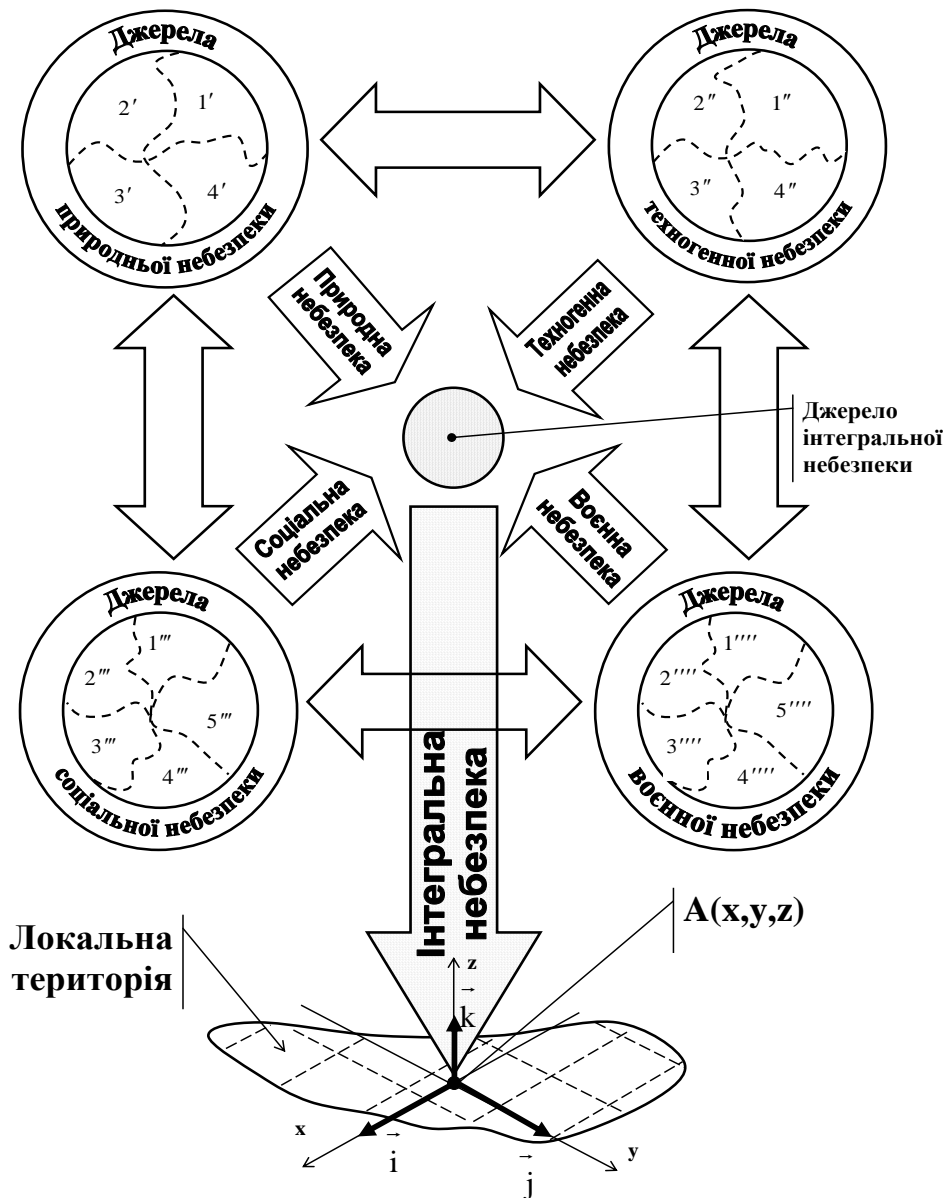


Рис. 1.2 – Модельне представлення процесів зародження на локальній території України джерел надзвичайних ситуацій різного походження

Наведене на рис. 1.2 джерело інтегральної небезпеки в точці $A(x, y, z)$ локальної території України нелінійно об'єднує джерела при-

родної небезпеки: 1' – процеси в атмосфері; 2' – процеси у біосфері; 3' – процеси у літосфері; 4' – процеси у гідросфері; джерела техногенної небезпеки: 1'' – аварії на промислових об'єктах і транспорті; 2'' – вибухи; 3'' – пожежі; 4'' – вивільнення інших видів енергії; джерела соціальної небезпеки: 1''' – психологічні особливості особи та особливості виховання; 2''' – несприятливе положення особи; 3''' – соціальна несправедливість; 4''' – напруженість у міжгрупових, міжконфесійних і міжнаціональних стосунках; 5''' – негативні соціальні процеси, що призводять до руйнування етичних засад, соціальної стійкості особи та законослухняності; джерела воєнної небезпеки: 1'''' – наявність гострих суперечностей, розв'язання яких є можливим лише із застосуванням воєнної сили; 2'''' – наявність в однієї зі сторін достатньої кількості військових сил і засобів для розв'язання суперечності на свою користь або здатність держави створити такі сили в перспективі; 3'''' – наявність у лідерів або урядів політичної волі або рішучості піти на застосування сили, здатності використовувати збройні сили для вирішення можливого конфлікту; 4'''' – наявність надійних союзників серед держав, їх коаліцій або інших суб'єктів військово-політичних відносин; 5'''' – сприятливі геополітичні умови та реальна (або прогнозована) військово-політична обстановка для здійснення військових акцій.

Важливою умовою протидії основним загрозам для національної безпеки України є створення ефективної системи забезпечення національної безпеки, правильне визначення пріоритетів державного розвитку. До чинників, що сприяють утвердженню ефективної сучасної системи національної безпеки, належать:

- підтримка народними масами ідеї без'ядерного, ненасильницького миру;
- розвиток інтеграційних та інтернаціоналізаційних процесів світової спільноти;
- прогресивна діяльність представників політичних кіл і сил держави, а також військово-політичного керівництва.

Національна безпека як стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави є об'єктивною передумовою становлення та розвитку державної самостійності України, чинником утвердження демократичного суспільства.

У процесі функціонування національної безпеки реалізуються національні інтереси України – фундаментальні цінності, потреби, прагнення українського народу, без яких не можливе його існування. Захист національних інтересів України передбачає діяльність із виявлення, попередження та усунення загроз для національної безпеки в усіх важливих сферах життєдіяльності.

Національна безпека України як інтегральне явище охоплює такі види безпеки: політичну, економічну, державну, соціальну, інформаційну, гуманітарну, військову тощо.

Національна безпека – це один із рівнів функціонування міжнародної безпеки як діяльності держав зі створення відносин між народом і державою, які унеможливають реальні загрози розвитку суспільства.

1.2 Мета системи забезпечення національної безпеки України

Визначальним елементом створення будь-якої системи є її мета. Отже, очевидним є розгляд даного компоненту й при створенні системи забезпечення національної безпеки [1 – 10, 34 – 37].

У теоретичній сфері дослідження національної безпеки, мабуть, стало традицією, що одне поняття характеризується чисельними не лише визначеннями, а й підходами щодо їх формулювання. Це ж саме стосується і такого поняття, як «мета функціонування СЗНБ».

Тому, враховуючи запропоноване вище визначення поняття системи забезпечення національної безпеки, а також самого процесу забезпечення національної безпеки, можна визначити мету функціонування даної системи: організація процесу управління загрозами та небезпеками, за якого державними і недержавними інституціями гарантується прогресивний розвиток українських національних інтересів, джерел духовного і внутрішнього добробуту народу України, а також ефективне функціонування самої системи забезпечення національної безпеки України.

У найбільш широкому плані мета СЗНБ – організація управління системою національної безпеки через ефективне функціонування самої системи забезпечення.

При чому під поняттям *управління системою національної безпеки* розуміється свідомий цілеспрямований вплив суб'єкта управління на множину потреб, інтересів і цінностей особи, суспільства та держави, загроз і небезпек, внутрішніх та зовнішніх, об'єктивних і суб'єктивних, природних, техногенних та антропогенних чинників, що впливають на стан національної безпеки умов їх генези, еволюції та балансу, державні та недержавні інституції, об'єднані цілями і завданнями щодо просування забезпечених недоторканністю національних потреб, інтересів і цінностей, які взаємодіють один з одним і здійснюють відповідну діяльність у межах законодавства України з метою підвищення ефективності її функціонування для розв'язання завдань із забезпечення національної безпеки [1, 2, 41, 43, 50, 52 – 55].

Управління системою національної безпеки має розглядатися в декількох аспектах [56 – 80].

По-перше, мається на увазі управління цією системою як об'єктом з боку держави.

По-друге, враховується управління, яке здійснюється всередині системи, при якому об'єктами є співробітники, служби, підрозділи, органи, а суб'єктами – керівники та керівні апарати, які діють на відповідних рівнях і становлять у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи даних органів у цілому і кожного з них окремо.

У свою чергу, управління системою забезпечення національної безпеки можна визначити як особливий вид діяльності державних і недержавних суб'єктів з упорядкування системи забезпечення національної безпеки, забезпечення її оптимального функціонування і стійкого розвитку з організації управління системою національної безпеки. Зміст цієї діяльності вміщує:

- визначення цілей, завдань і функцій суб'єктів забезпечення національної безпеки;
- розроблення і вдосконалення їх організаційної, функціональної, інформаційної та психологічної структури;
- забезпечення матеріальними, інформаційними та іншими ресурсами;
- підготовку і реалізацію управлінських рішень;
- забезпечення координації та взаємодії державних і недержавних суб'єктів забезпечення національної безпеки;
- регулювання їх організації й функціонування з урахуванням геополітичної обстановки та відхилень від намічених цілей;
- створення ефективної системи обліку та контролю тощо.

Головне завдання системи забезпечення національної безпеки полягає у тому, щоб створити таку систему управління, за якої можна було б здійснювати свідомий цілеспрямований вплив на ці загрози та небезпеки.

Застосування управлінського підходу дозволить визначити:

- чітке коло суб'єктів забезпечення національної безпеки;
- чітке коло об'єктів національної безпеки;
- канали прямого і зворотного зв'язку, по яких відбуватиметься надходження інформації від суб'єкта до об'єкта і навпаки;
- внутрішнє і зовнішнє середовище існування системи національної безпеки в цілому і системи забезпечення національної безпеки, зокрема, що надасть змогу говорити не про знищення джерела небезпеки, а про можливість здійснення моніторингу чинників, що можуть становити загрозу або небезпеку для національної безпеки України.

Окрім управлінського підходу, доцільно у даному випадку застосувати системний підхід. Він є корисним з ряду обставин: по-перше, надає

можливість чітко окреслити мету функціонування зазначеної системи, а отже і той кінцевий результат, задля якого власне і створювалася ця система (вихід); по-друге, визначити початкові дані (параметри входу); визначити механізм управління загрозами та небезпеками відповідно до закладених параметрів і умов функціонування (параметри процесу).

Більше того, у даному випадку доцільно також використовувати синергетичний підхід, за допомогою якого система забезпечення національної безпеки розглядається крізь призму двох складових елементів: державної й недержавної підсистем. Більше того, застосування вказаного підходу дозволило висунути тезу про те, що загрози та небезпеки не можуть бути ліквідовані; втім слід вчинювати на них свідомий цілеспрямований вплив. Окрім цього, мала загроза може призвести до великих наслідків, що підтверджує вірність висунутої тези щодо необхідності розроблення теорії управління системою національної безпеки і системою забезпечення національної безпеки, зокрема.

Таким чином, сучасна система забезпечення національної безпеки, у широкому розумінні, має базуватися на сукупності вже існуючих і спеціально створюваних органів, державних і недержавних структур, соціальних груп, суспільних об'єднань і громадських організацій, окремих осіб, а також специфічних правових, інформаційних, політичних, економічних та інших зв'язків між ними по забезпеченню національних інтересів особи за різних умов функціонування СЗНБ.

Відповідно до викладеної вище концепції адекватності, обсяг та складність завдань, що вирішуються системою забезпечення національної безпеки, залежить від проведеної на основі моніторингу оцінки тих чи інших безпекогенних чинників, ступеня їх небезпеки і можливих наслідків у випадку реалізації.

Зважаючи на ту обставину, що СЗНБ функціонує за багатьма напрямками, постає необхідність казати не просто про завдання, а про сукупність завдань, які можуть бути згруповані за певними критеріями. Так, наприклад, за критерієм важливості можна виділити такі групи завдань: *оперативні* – сукупність завдань, які потребують негайного вирішення, що дозволяє вплинути на конкретні відхилення від нормального функціонування СЗНБ; *тактичні* – сукупність завдань, у межах реалізації стратегічних завдань, спрямованих на вирішення приватних завдань; *стратегічні* – сукупність завдань, які спрямовані на досягнення головної мети функціонування системи забезпечення національної безпеки, вони розповсюджуються на головні цілі та напрями функціонування СЗНБ, кадрову політику, взаємодію вказаної системи з аналогічними системами зарубіжних країн, її підсистем одна з одною, взаємовідносини із громадськими об'єднаннями тощо.

За напрямом вирішення: *внутрішні* – сукупність завдань, які вирішуються зсередини системи; *зовнішні* – сукупність завдань, які вирішуються за межами системи.

За сферою вирішення: *інформаційні, соціально-гуманітарні, політичні (внутрішньо– та зовнішньополітична сфера), економічні, воєнні, екологічні, прикордонні, науково-технологічні тощо.*

За повторюваністю: *стандартні* – множина завдань, по яких вже відпрацьовані стійкі алгоритми їх вирішення, документально зафіксовані в інструкціях, методиках, планах тощо; *нестандартні* – множина завдань, які вирішуються при виникненні нових умов, ситуацій, які не мають заздалегідь розроблених алгоритмів розв'язання (акт тероризму, збройна агресія, потоп, повінь тощо).

Завданням суб'єктів забезпечення національної безпеки є управління загрозами та небезпеками з метою створення умов для максимально довгого неперевикнення системою граничних параметрів функціонування. Виконання цього завдання забезпечує функціонування економічних, політичних, соціокультурних та інших механізмів, що створюють систему забезпечення національної безпеки.

Отже, до основних завдань системи забезпечення національної безпеки можна віднести наступні:

- захист конституційних прав, свобод та інтересів громадян України;
- захист конституційного ладу, державного суверенітету, територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, науково-технологічного і оборонного потенціалу країни;
- реалізація державної політики національної безпеки;
- ведення активної розвідувальної, контррозвідувальної й оперативно-розшукової діяльності з метою забезпечення національної безпеки через здобуття необхідної розвідувальної, контррозвідувальної й оперативно-розшукової інформації для відпрацювання стратегічних, тактичних і оперативних рішень у сфері управління національною безпекою та вироблення механізмів їх реалізації;
- виявлення, запобігання і припинення розвідувальної та іншої, спрямованої на нанесення шкоди національній безпеці України, діяльності спеціальних служб, а також окремих осіб чи організацій;
- виявлення, запобігання і припинення тероризму та іншої діяльності, спрямованої на насильницьку зміну конституційного ладу, порушення територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів України;
- моніторинг (спостереження, оцінка і прогноз) стану національної безпеки у зв'язку із впливом загроз та небезпек як зсередини, так і ззовні країни;

- геополітичне моделювання поведінки партнерів по системі безпеки при виникненні загрози або небезпеки;
- недопущення проникнення до системи управління СЗБ структур промислового шпіонажу, представників організованої злочинності;
- протидія технічному проникненню на об'єкти особливої важливості з метою вчинення злочинів, проведення диверсійно-терористичної та розвідувальної діяльності;
- виявлення, попередження та припинення можливої протиправної та іншої негативної діяльності суб'єктів системи забезпечення національної безпеки зсередини системи їй на шкоду;
- захист громадян України за її межами;
- забезпечення збереження державної таємниці;
- організація демократичного цивільного контролю за функціонуванням СЗБ тощо.

Відповідно до окресленої мети і завдань до функцій системи забезпечення національної безпеки України належать:

- прогнозування та виявлення загроз і небезпек національній безпеці;
- розроблення і здійснення комплексу оперативних, тактичних і стратегічних заходів щодо управління загрозами та небезпеками;
- створення і підтримання у готовності сил забезпечення національної безпеки;
- участь у забезпеченні всезагальної й регіональної безпеки відповідно до міжнародних договорів, ратифікованих Україною.

1.3 Принципи побудови, функціонування та структура системи забезпечення національної безпеки

Побудова системи забезпечення національної безпеки України має відбуватись на науковій основі згідно з основоположними началами її функціонування; таким чином, можна впевнено казати про необхідність окреслення принципів побудови СЗБ. Зокрема до основних з них можна віднести [1 – 9, 27, 30, 34 – 37, 41, 43, 52, 58 – 80]:

- пріоритет забезпечення українських національних інтересів;
- пріоритет превентивних заходів забезпечення національної безпеки;
- невідворотність відплати за створення умов або реальне заподіяння шкоди українським національним інтересам;
- законність;
- непорушність конституційних прав і свобод людини і громадянина;

- безумовне надання пріоритету раціональній та превентивній безпеці;
- централізоване управління;
- координацію і взаємодію державної й недержавної підсистем забезпечення національної безпеки;
- відповідальність суб'єкта управління СНБ за прийнятті рішення;
- взаємну відповідальність особи, суспільства і держави;
- оперативне взаємне інформування і узгодженість дій сил забезпечення національної безпеки;
- розумну і цільову достатність;
- оптимальну вартість;
- наукову обґрунтованість;
- адекватність внутрішнім і зовнішнім загрозам;
- єдність, взаємозв'язок і збалансованість усіх складових національної безпеки;
- професіоналізм, компетентність, ініціативність, об'єктивність, чесність, відданість справі;
- пріоритетність політичних, інформаційних та економічних заходів;
- комплексне і системне використання сил і засобів;
- постійну готовність до здійснення заходів будь-якої інтенсивності, виходячи із принципу достатності, з метою реалізації національних інтересів;
- постійне підтримання високого рівня професіоналізму суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, відповідності вимог до якості їх підготовки міжнародним стандартам у цій сфері, а також необхідності забезпечення національної безпеки;
- раціональну дислокацію сил забезпечення національної безпеки з урахуванням потенційної небезпечності об'єктів і територій;
- виправданий ризик та відповідальність суб'єктів забезпечення національної безпеки за забезпечення національної безпеки;
- пріоритетне здійснення заходів щодо запобігання виникненню та ескалації безпекогенних чинників;
- соціальну захищеність суб'єктів ЗНБ;
- забезпечення населення достовірною інформацією, відповідно до вимог законодавства щодо надання інформації з обмеженим доступом про стан національної безпеки, можливу загрозу для життя та здоров'я людей і про виконання заходів, спрямованих на нормалізацію рівня національної безпеки;
- використання позитивного світового досвіду організації діяльності СЗНБ під час реалізації державної політики національної безпеки. Значимо, що функціонування вказаної системи в межах заданих параме-

трів суб'єктом управління СЗНБ є завданням складним, а отже потребує наявності певної системи перевірки функціонування цієї системи. У даному випадку можна говорити про необхідність або можливість висування певних *критеріїв*, за якими можна булоб досліджувати стан функціонування СЗНБ, а також своєчасно вносити корективи в її діяльність. До таких *критеріїв* вбачається доцільним віднести наступні:

- відсутність або несвоєчасне виявлення загроз та небезпек системі національної безпеки, а також спроб їх реалізації (наприклад, спроба організації демпінгових розслідувань з метою дискредитації українських виробників металопродукції);

- забезпечення системної цілісності національної безпеки: недопущення зниження сумарного потенціалу підсистем національної безпеки до граничних значень (повна дестабілізація, наприклад системи соціальної безпеки є менш серйозною за дестабілізацію на 25 % одночасно підсистем забезпечення інформаційної, геополітичної, геоекономічної, воєнної, екологічної безпеки);

- попередження діяльності терористичних та інших екстремістських організацій з середини країни;

- збереження матеріальних і духовних цінностей, інтелектуального потенціалу України (так, за умови незбереження інтелектуального потенціалу країни створюються підстави для серйозної стурбованості з приводу можливості адекватного розвитку в інформаційну цивілізацію, коли саме високий інтелект забезпечуватиме подальший поступ нації у лоні еволюції);

- припинення посягань на життя, права та свободи громадян України у будь-якій точці планети;

- стабільність фінансового та економічного розвитку української держави відповідно до намічених планів і завдань поза залежністю від зміни параметрів обстановки.

Якісними ознаками функціонування СЗНБ є: бойова здатність, ефективність, стійкість, мобільність, інформованість, керованість, живучість, адекватність, готовність збереження гомеостазису при перевищенні граничних параметрів функціонування системи. У межах окреслених завдань, мети, функцій та принципів діяльності СЗНБ, постає необхідність в окресленні сил та засобів функціонування даної системи.

Ураховуючи думки щодо поняття системи забезпечення національної безпеки, основ її формування та функціонування, змісту та призначення, мети, завдань, функцій, принципів побудови та функціонування, сил та засобів, а також гарантій ефективного функціонування вказаної системи, пропонується наступна структура СЗНБ:

– *підсистема державного забезпечення національної безпеки*: Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; Верховна Рада України; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; Конституційний суд України; Прокуратура України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади;

– *підсистема недержавного забезпечення національної безпеки*: окремі громадяни; органи місцевого самоврядування; органи самоорганізації населення; приватний нотаріат; адвокатура; приватні детективні та охоронні агентства; об'єднання громадян; політичні партії; професійні спілки; релігійні об'єднання, козацтво.

Основним змістом діяльності підсистем забезпечення національної безпеки є реалізація сукупності науково – обґрунтованих і апробованих на практиці, з урахуванням світового і вітчизняного досвіду, заходів, які визначаються напрямом конкретної підсистеми національної безпеки.

Суттєвим є той факт, що забезпечення національної безпеки є обов'язковим для усіх інших державних органів і організацій, яке вони здійснюють у межах своєї компетенції самостійно, а також у разі звернення основних суб'єктів забезпечення національної безпеки. Систему забезпечення національної безпеки складає певне коло суб'єктів, які діють відповідно до поставлених завдань і, виконуючи конкретні функції, ґрунтуючись при їх здійсненні визначеними принципами, застосовуючи адекватні методи, утворюють один з вагомих елементів загальної системи національної безпеки.

1.4 Поняття системи управління національною безпекою

На початку розгляду зазначеного питання слід з'ясувати зміст поняття «система управління національною безпекою». У сучасній теорії управління розглядається безліч різних організацій, які є сукупністю людей, груп, об'єднаних для досягнення якої-небудь мети, вирішення якої-небудь задачі на основі принципів розподілу праці і розподілу обов'язків [1, 2, 80 – 101]. Це можуть бути державні установи, суспільні об'єднання, науково-виробничі об'єднання, приватні підприємства. Організації створюються для задоволення різноманітних потреб людей у продукції або послугах і тому мають різне призначення, розміри, будову й інші параметри. Така різноманітність має велике значення при розгляді організації як об'єкта управління. Безліч цілей і завдань, що стоять перед організаціями різного класу складності та різної галузевої приналежності, призводить до того, що для управління ними потрібні спеціальні знання, методи і прийоми, що забезпечують ефективну спільну діяльність працівників всіх структурних підрозділів.

Будь-яка організація у сфері національної безпеки може бути описана за допомогою ряду параметрів, серед яких головними є:

- цілі організації;
- її організаційна та функціональна структура;
- зовнішнє і внутрішнє середовище;
- сукупність ресурсів;
- нормативна і правова основа;
- специфіка процесу функціонування;
- система безпекових відносин;
- безпекова культура.

Кожна організація має конкретну систему управління. Перш за все, необхідно відзначити, що концепція системи використовується як засіб для вивчення характеристик об'єкта управління. Цінність цієї концепції полягає в тому, що вона сприяє глибшому розумінню характеристик системи національної безпеки, процесу функціонування організації як системи.

Будь-який вид управлінської діяльності пов'язаний з управлінням людьми, об'єднаними в рамках певних систем безпеки. Отже, управлінська діяльність у сфері національної безпеки – це, перш за все, управління соціальними колективами людей, які повинні розглядатися як соціально керовані системи. Саме тому система забезпечення національної безпеки може розглядатися як соціально керована система, оскільки зазначена система є самостійним об'єктом дослідження і має свої особливості.

Система управління національною безпекою є складною системою, створеною для збору, аналізу і переробки інформації з метою отримання максимального кінцевого результату при певних обмеженнях (політичний імідж, економічна та військова могутність тощо).

Щодо управління національною безпекою використовується термін *система*; наприклад, система національної безпеки, система забезпечення національної безпеки, система національних інтересів, система напрямів політики національної безпеки тощо. Чому? Перш за все тому, що будь-який об'єкт ми розглядаємо з погляду кібернетики і тим самим намагаємося зрозуміти його цілі, структурну будову, принципи функціонування, і в цьому сенсі ми розглядаємо будь-який конкретний об'єкт, у тому числі й національну безпеку як систему.

Зазвичай репрезентація об'єкта у вигляді системи завжди пов'язана з деякими труднощами через наявність безлічі визначень системи і складностей вибору єдиного визначення, яке цілком відповідатиме специфіці національної безпеки, а відтак і особливостям побудови реальної системи управління. Наразі можна виділяти декілька видів системних уявлень: мікроскопічне, функціональне, макроскопічне, ієрархічне і проце-

суальне. Кожне з цих уявлень системи відображає певну групу її характеристик.

Мікроскопічне уявлення системи управління національною безпекою ґрунтується на розумінні її як безлічі спостережуваних і неподільних величин (елементів). У принципі абсолютно неподільних елементів немає, проте у кожному конкретному випадку ігнорування системи елемент приймається неподільним. Структура системи фіксує розташування обраних елементів та їх зв'язки.

Під функціональним уявленням системи управління національною безпекою розуміється система функцій, які необхідно виконувати для реалізації цілей функціонування зазначеної системи.

Макроскопічне уявлення характеризує систему як єдине ціле, таке, що знаходиться в системному оточенні (середовищі). Це означає, що реальна система управління національною безпекою не може існувати поза системним оточенням (геополітичною обстановкою, економічним потенціалом, рівнем екологічної безпеки тощо), а навколишнє середовище є тією системою, в рамках якої обрано об'єкти, що цікавлять нас. Отже, система управління може бути представлена безліччю зовнішніх зв'язків із середовищем. Саме це надає можливість говорити про національну безпеку України як складовий компонент архітектури загальноєвропейської безпеки.

Ієрархічне уявлення ґрунтується на понятті «підсистема» і розглядає всю систему як сукупність підсистем, пов'язаних ієрархічно. Відтак система управління національною безпекою складається із підсистем управління національною безпекою в: інформаційній, внутрішньополітичній, зовнішньополітичній, духовній, екологічній, економічній, військовій, науково-технологічній, гуманітарній і соціальній, прикордонній тощо сферах.

І, нарешті, *процесуальне уявлення* характеризує стан системи в часі. Система управління з часом має змінювати параметри управління, оскільки під час свого функціонування вона зазнає впливу як ззовні, так і зсередини. Головним критерієм ефективності функціонування даної системи є збереження стану гомеостазису, за якого при різних впливах система зберігає суттєві для функціонування характеристики, одночасно є можливість самовдосконалення на підставі отримання вхідних даних.

Отже, система управління національною безпекою характеризується наступними ознаками:

- складається з безлічі (принаймні двох) ієрархічно розташованих елементів;
- наявність кореляції між елементами системи, яка забезпечується через дію механізму прямих і зворотних зв'язків;

– система – органічна сукупність взаємопов'язаних елементів, які у своїй нерозривній єдності утворюють нову якість.

Вивчаючи систему управління національною безпекою, доцільно виділяти вимоги, що висуваються до систем управління, за якими можна судити про ступінь організованості та ефективності зазначеної системи. До таких вимог належать:

- кореляція елементів системи;
- динамічність (гомеостазис) системи;
- наявність у системі управляючого параметра;
- наявність у системі контролюючого параметра;
- наявність у системі каналів прямого і зворотного зв'язку.

Дотримання цих вимог має забезпечувати умови ефективного рівня функціонування органів управління національною безпекою. Розглянемо детально ці вимоги.

1. У системі управління національною безпекою *кореляція* виявляється в організації взаємодії як державних органів управління між собою, так і організації взаємодії з недержавними суб'єктами забезпечення національної безпеки, при якій діяльність одного структурного елемента (наприклад, системи управління національною безпекою в інформаційній сфері) позначається на інших елементах системи. Якщо в організаційній структурі управління, наприклад, є структурний елемент (наприклад, система недержавного управління), дії якого не впливають на інші елементи національної безпеки, то такий елемент не реалізує жодної з цілей функціонування системи управління національною безпекою і є зайвим у системі управління.

2. Другою вимогою до системи управління національною безпекою є *динамічність*, тобто здатність під впливом зовнішніх і внутрішніх збурень залишатися якийсь час у певному незміненому якісному стані, тобто зберігати суттєво важливі характеристики свого існування. Цей стан називається *станом гомеостазису* – тип динамічної рівноваги, притаманний складним системам (технічним, біологічним і соціальним), що саморегулюються, який полягає у підтриманні суттєво важливих для збереження системи параметрів у допустимих межах через механізм зворотного зв'язку. Під впливом зовнішніх і внутрішніх збурень орган управління будь-якого рівня вимушений перебудовуватися, пристосовуватися до умов, що змінилися.

З метою забезпечення швидкої перебудови системи в умовах зміни навколишнього середовища:

- у системі управління має бути елемент, що фіксує факт появи збурення;

– система повинна володіти мінімально допустимою інерційністю, щоб своєчасно ухвалювати управлінські рішення;

– у системі управління повинен бути елемент, що фіксує факт упорядкування стану системи відповідно до умов, що змінилися.

Відповідно до цих вимог у структурі управління, зокрема в Раді національної безпеки і оборони України, має бути відділ вдосконалення структури управління.

3. Під *управляючим параметром* у системі управління слід розуміти такий її параметр (елемент), за допомогою якого можна управляти діяльністю всієї системи та її окремими складовими. Таким параметром (елементом) у системі управління є *суб'єкт управління національною безпекою конкретного рівня*. Він відповідає за діяльність підлеглого йому підрозділу, сприймає управляючі сигнали керівництва організації, організовує їх виконання, несе відповідальність за виконання всіх управлінських рішень, організовує зворотні зв'язки та оптимізацію системи відповідно до поставлених завдань.

При цьому *суб'єкт управління має володіти необхідною компетенцією*, а умови роботи – дозволяти виконати певне доручення. Отже, умову наявності управляючого параметра можна вважати виконаною, якщо зовнішню інформацію сприймає суб'єкт управління національною безпекою конкретного рівня (стратегічного, тактично-галузевого тощо), який організовує роботу з виконання доручення, розподіляє завдання відповідно до посадових інструкцій за наявності умов, необхідних для виконання доручень. Недотримання вказаної вимоги, тобто наявність управляючого параметра, призводить до ухвалення суб'єктивних управлінських рішень і так званого вольового стилю керівництва. У сфері національної безпеки таке управління здебільшого характеризується нехтуванням національних інтересів і відстоюванням власних корпоративних інтересів.

Відтак чітка робота стає можливою за умови прозорості й такої, що відповідає необхідності, реалізації національних інтересів організаційної структури та розподілу обов'язків між керівниками підрозділів, наявності посадових інструкцій та інших документів, що регламентують їх діяльність.

4. Наступною вимогою, що висувається до системи управління національною безпекою, є *наявність контролюючого параметра*, тобто такого елемента, який постійно контролював би стан суб'єкта управління, не справляючи при цьому управлінського впливу на нього. Таким механізмом є демократичний цивільний контроль, внутрішньовідомчий, міжвідомчий, галузевий та міжгалузевий контроль.

Контроль суб'єкта управління припускає контроль за обробкою будь-якого управляючого сигналу, поданого на вхід даної системи. Функцію контролюючого параметра в системі управління, як правило, реалізує один зі співробітників апарату управління. Окрім цього, необхідно широко залучати, відповідно до чинного законодавства, громадян, громадські організації до здійснення контролю за забезпеченням національної безпеки.

5. *Наявність прямих і зворотних зв'язків* у системі забезпечується чіткою регламентацією діяльності апарату управління з прийому та передачі інформації під час підготовки управлінських рішень. Прикладом є акт тероризму 11 вересня 2001 року в США, що став можливим через недотримання у системі національної безпеки США такої вимоги як наявність зворотних зв'язків, оскільки інформація про акт тероризму, що готується, була як у співробітників Секретної Служби і ЦРУ, так і у співробітників ФБР, але вона не була оцінена на належному рівні, відтак не було вжито заходів зі зміни параметрів функціонування системи управління, яка на той момент функціонувала в межах звичайних параметрів.

1.5 Компетенція Президента України у забезпеченні національної безпеки України та повноваження Ради національної безпеки і оборони

Президент України, відповідно до ст. 106 Конституції України, а також ст. 9 Закону України «Про національну безпеку України» [1], як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина та Верховний Головнокомандувач Збройних сил України і Голова Ради національної безпеки і оборони України:

– здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки та оборони України;

– забезпечує державну незалежність, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони України, представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;

– вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних сил України у разі збройної агресії проти України;

– приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

– приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації, з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України.

Окрім цього, *Президент України*:

– забезпечує узгоджені дії усіх гілок державної влади між собою, а також із підсистемою недержавного забезпечення у сфері забезпечення національної безпеки;

– видає нормативно-правові акти з питань забезпечення національної безпеки;

– визначає реальні й потенційні загрози та небезпеки і вживає необхідних заходів по її забезпеченню;

– приймає рішення про застосування інших військових формувань що не входять до складу Збройних сил України, утворених відповідно до законодавства України.

Президент України здійснює загальне управління у всіх сферах суспільного життя. Його статус дозволяє здійснювати координацію між усіма гілками щодо забезпечення національної безпеки. Ця функція є вельми важливою, з огляду на ту обставину, що *Рада національної безпеки і оборони України*, будучи координаційним органом з питань національної безпеки і оборони України, здійснює координацію і контроль діяльності органів лише виконавчої влади у згаданій сфері. Таким чином, по суті, РНБО України не може бути загальним органом управління національною безпекою, через те що контроль і координація діяльності законодавчої та судової влади у цій сфері не входить до компетенції РНБОУ. Утім такою компетенцією володіє Президент України, який очолює цей орган.

Таким чином, *Президент України здійснює загальне управління національною безпекою.*

Рада національної безпеки і оборони України як орган стратегічного управління національною безпекою, відповідно до ст. 34 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», а також ст. 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» як *координаційний орган з питань національної безпеки і оборони при Президенті України*:

– координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони;

– розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання, які відповідно до Конституції та законів України, Закону України «Про основи національної безпеки України», Воєнної доктрини України належать до сфери національної безпеки і оборони, та подає пропозиції Президентові України щодо:

– визначення стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони у політичній, економічній, соціальній, військовій, науково-технологічній, екологічній, інформаційній та інших сферах;

– проектів державних програм, доктрин, законів України, указів Президента України, директив Верховного Головнокомандувача Збройних сил України, міжнародних договорів, інших нормативних актів і документів з питань національної безпеки і оборони;

– удосконалення системи забезпечення національної безпеки та організації оборони, утворення, реорганізації та ліквідації органів виконавчої влади у цій сфері;

– проекту Закону України про Державний бюджет України по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України;

– матеріального, фінансового, кадрового, організаційного та іншого забезпечення виконання заходів з питань національної безпеки і оборони;

– заходів політичного, економічного, соціального, воєнного, науково-технологічного, екологічного, інформаційного та іншого характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України;

– доручень, пов'язаних з вивченням конкретних питань та здійсненням відповідних досліджень у сфері національної безпеки й оборони, органам виконавчої влади та науковим закладам України;

– залучення контрольних, інспекційних і наглядових органів, що функціонують у системі виконавчої влади, до здійснення контролю за своєчасністю та якістю виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених у дію указами Президента України;

– забезпечення і контролю надходження та опрацювання необхідної інформації, її збереження, конфіденційності та використання в інтересах національної безпеки України, аналізу на її основі стану і тенденції розвитку подій, що відбуваються в Україні та у світі, визначення потенційних та реальних загроз національним інтересам України;

– питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях, оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації;

– здійснює поточний контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції;

– залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності;

– ініціює розроблення нормативних актів і документів з питань національної безпеки й оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання;

– координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

– координує і контролює діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

– координує та контролює діяльність органів виконавчої влади з відбиття збройної агресії, організації захисту населення та забезпечення його життєдіяльності, охорони життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтримання громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та у разі виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Основна роль РНБО полягає у стратегічному управлінні національною безпекою. На сьогодні РНБО України здійснює контроль лише за органами виконавчої влади; втім органи законодавчої й судової влади по суті у питаннях виконання ними функцій по забезпеченню національної безпеки є безконтрольними. З іншого боку, на сьогодні відсутній механізм парламентського, прокурорського, судового контролю за діяльністю суб'єктів управління національною безпекою, а відтак відсутня система контролю за системою управління національною безпекою.

1.6 Основні положення Закону України «Про національну безпеку України». Поняття «цивільний захист» як складової системи національної безпеки України

У 2018 році було прийнято Закон України «Про національну безпеку України» [1]. У преамбулі Закону зазначено, що цей Закон відповідно до статей 1, 2, 17, 18 і 92 Конституції України, визначає основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз. Цим Законом визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони.

У Законі наведено визначення наступних термінів:

1) *воєнний конфлікт* – форма розв’язання міждержавних або внутрішньодержавних суперечностей із двостороннім застосуванням воєнної сили; основними видами воєнного конфлікту є війна та збройний конфлікт;

2) *воєнна безпека* – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності й демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз;

3) *громадська безпека і порядок* – захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації й захисту національних інтересів від впливу загроз;

4) *державна безпека* – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності й демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру;

5) *демократичний цивільний контроль* – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових та інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості органів сектору безпеки і оборони та інших органів, діяльність яких пов’язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприяння їх ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України;

6) *загрози національній безпеці України* – явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України;

7) *збройний конфлікт* – збройне зіткнення між державами (міжнародний збройний конфлікт, збройний конфлікт на державному кордоні) або між ворогуючими сторонами в межах території однієї держави, як правило, за підтримки ззовні (внутрішній збройний конфлікт);

8) *комплексний огляд сектору безпеки і оборони* – процедура оцінювання стану і готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами якої розробляються та уточнюються концептуальні документи розвитку складових сектору безпеки і оборони та визначаються заходи, спрямовані на досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища;

9) *національна безпека України* – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз;

10) *національні інтереси України* – життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян;

11) *оборонний огляд* – процедура оцінювання стану і готовності сил оборони до виконання завдань з оборони України, стану їх кадрового, фінансового, матеріально-технічного та інших видів забезпечення;

12) *оборонне планування* – складова частина системи державного стратегічного планування, що здійснюється з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та фінансово-економічних можливостей держави;

13) *оборонно-промисловий комплекс України* – сукупність органів державного управління, підприємств, установ і організацій промисловості та науки, що розробляють, виробляють, модернізують і утилізують продукцію військового призначення, надають послуги в інтересах оборони для оснащення та матеріального забезпечення сил безпеки і сил оборони, а також здійснюють постачання товарів військового призначення та подвійного використання, надання послуг військового призначення під час виконання заходів військово-технічного співробітництва України з іншими державами;

14) *огляд оборонно-промислового комплексу України* – процедура оцінювання стану і готовності оборонно-промислового комплексу стосовно задоволення потреби сектору безпеки і оборони в озброєнні, військовій та спеціальній техніці;

15) *планування у сфері національної безпеки* – функція державного управління з визначення пріоритетів, завдань і заходів із забезпечення національної безпеки України, збалансованого розвитку складових сектору безпеки і оборони на основі оцінки безпекової обстановки та з урахуванням фінансово-економічних можливостей держави;

16) *сектор безпеки і оборони* – система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України,

діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України;

17) *сили безпеки* – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України;

18) *сили оборони* – Збройні Сили України, а також інші утворені відповідно до законів України військові формування, правоохоронні та розвідувальні органи, органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення оборони держави;

19) *Стратегія національної безпеки України* – документ, що визначає актуальні загрози національній безпеці України та відповідні цілі, завдання, механізми захисту національних інтересів України та є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки;

20) *Стратегія воєнної безпеки України* – документ, у якому викладається система поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів;

21) *Стратегія кібербезпеки України* – документ довгострокового планування, що визначає загрози кібербезпеці України, пріоритети та напрями забезпечення кібербезпеки України з метою створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави;

22) *Стратегічний оборонний бюлетень України* – документ оборонного планування, що розробляється за результатами оборонного огляду та визначає основні напрями реалізації воєнної політики України, стратегічні цілі розвитку та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних воєнно-політичних загроз і викликів;

23) *Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України* – документ довгострокового планування, що розробляється на основі Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного захисту і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз;

24) *Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України* – документ, що розробляється за результатами огляду оборонно-промислового комплексу України та визначає пріоритетні напрями державної військово-промислової політики, цілі реформи оборонно-промислового комплексу та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних воєнно-політичних загроз і викликів.

Державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина, їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства, його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави, її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища від надзвичайних ситуацій.

Основними принципами, що визначають порядок формування державної політики у сферах національної безпеки і оборони, є:

– верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосуванням сили;

– дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки;

– розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони.

Фундаментальними національними інтересами України є:

– державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України;

– сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави для забезпечення зростання рівня та якості життя населення;

– інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північно – атлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами.

Державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо.

Загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки і оборони визначаються у Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з пи-

тань національної безпеки і оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України та затверджуються указами Президента України.

Сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Функції та повноваження складових сектору безпеки і оборони визначаються законодавством України.

До складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Управління державної охорони України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику.

Інші державні органи та органи місцевого самоврядування здійснюють свої функції із забезпечення національної безпеки у взаємодії з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони.

Міністерство оборони України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва у мирний час та особливий період.

До повноважень Міністерства оборони України належать організація в силах оборони заходів оборонного планування, визначення засад воєнної, військової кадрової та військово-технічної політики у сфері оборони, здійснення в установленому порядку координації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони.

Міністерство оборони України є центральним органом виконавчої влади та військового управління, у підпорядкуванні якого перебувають Збройні Сили України та Державна спеціальна служба транспорту.

Збройні Сили України є військовим формуванням, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності.

Збройні Сили України забезпечують стримування та відсіч збройній агресії проти України, охорону повітряного простору держави та пі-

дводного простору в межах територіального моря України, у випадках, визначених законом, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом.

Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах:

– забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання громадської безпеки і правопорядку, а також надання поліцейських послуг;

– захисту державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

– цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

– міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Діяльність Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Державної міграційної служби України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує громадську безпеку і порядок, охорону прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидію злочинності, а також надає визначені законом послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

Національна гвардія України є військовим формуванням із правоохоронними функціями, призначеним для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з іншими органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону України, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань, організованих злочинних груп та організацій.

Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення, що реалізує державну політику у сфері

безпеки державного кордону України та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення аварійно-рятувальних робіт, пожежогасіння, пожежної та техногенної безпеки, роботи рятувальних служб під час аварій, а також гідрометеорологічної діяльності.

Державна міграційна служба України є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, зокрема біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Служба безпеки України є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, що забезпечує державну безпеку, здійснюючи з неухильним дотриманням прав і свобод людини і громадянина:

- протидію розвідувально-підривної діяльності проти України;
- боротьбу з тероризмом;
- контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності, оборонного і науково-технічного потенціалу, кібербезпеки, економічної та інформаційної безпеки держави, об'єктів критичної інфраструктури;
- охорону державної таємниці.

Розвідувальні органи України – державні органи або структурні підрозділи у їх складі, уповноважені законом здійснювати розвідувальну діяльність з метою захисту національних інтересів України від зовнішніх загроз.

Управління державної охорони України відповідно до закону здійснює державну охорону органів державної влади України, забезпечення безпеки посадових осіб та охорони об'єктів, визначених законом.

Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України є державним органом, призначеним для забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, криптографічного та технічного захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом України, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку, а також інших завдань відповідно до закону.

Контрольні питання та завдання до першого розділу

1. Розкрийте поняття «безпека» та «національна безпека».
2. Назвіть основні об'єкти національної безпеки України.
3. Назвіть основні суб'єкти національної безпеки України.
4. Розкрийте основні напрямки функціонування Системи національної безпеки України.
5. Що собою являють «національні інтереси» і що відображають національні інтереси України?
6. Які загрози відносяться до загроз національній безпеці?
7. Розкрийте систему небезпек за ступенем можливої шкоди інтересам громадянина, суспільства та держави.
8. Які загрози належать до загроз національній безпеці України у військовій сфері?
9. Які загрози для території та населення України існують у системі цивільного захисту?
10. Які чинники сприяють утвердженню ефективної сучасної системи національної безпеки?
11. Розкрийте поняття «управління системою національної безпеки».
12. Що можна віднести до основних завдань системи забезпечення національної безпеки?
13. Які основні принципи побудови системи забезпечення національної безпеки України?
14. За якими критеріями можна досліджувати стан функціонування системи забезпечення національної безпеки України?
15. Розкрийте зміст структури системи забезпечення національної безпеки.
16. Розкрийте характерні риси системи управління національною безпекою.
17. Розкрийте компетенцію Президента України у забезпеченні національної безпеки України.
18. Прокоментуйте Основні положення Закону України «Про основи національної безпеки України».
19. Що є фундаментальними національними інтересами України?
20. Які установи входять до складу сектору безпеки і оборони?
21. З яких складових складається Сектор безпеки і оборони України?
22. Вкажіть функції Міністерства внутрішніх справ України відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України».
23. Наведить структуру та функції Державної служби України з надзвичайних ситуацій відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України».

РОЗДІЛ 2. ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ, СУЧАСНА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

2.1 Аналіз історичного шляху розвитку і становлення цивільного захисту України

Сучасна історія цивільного захисту (цивільної оборони) України веде свій початок від 1991 року, коли Україна набула статусу самостійної, незалежної держави. Уроки Чорнобиля та інші надзвичайні ситуації вказали на необхідність проведення цілого комплексу організаційних заходів та прийняття на державному рівні управлінських рішень з метою приведення діючої у той період системи цивільної оборони у відповідність до соціально-економічних перетворень, які проводились на той час у державі, та існуючих загроз. З набуттям Україною незалежності, враховуючи накопичений досвід, з метою покращення роботи щодо захисту населення і територій від НС, надання цій роботі загальнонаціонального характеру, виведення її на рівень державної політики, було розпочато інституційне будівництво цивільного захисту України, у тому числі через законодавче оформлення цивільної оборони як державної системи органів управління та сил для організації і здійснення заходів щодо захисту населення від впливу небезпечних наслідків НС. Необхідність інституційних перетворень у системі ЦО було продиктовано, передусім, логікою загальнодержавного будівництва з використанням успадкованих від СРСР органів державного управління та наявних сил і засобів.

У 1992 році систему ЦО було виведено зі сфери військової організації та передано у підпорядкування Кабінету Міністрів України. Верховною Радою України було схвалено Концепцію цивільної оборони України [85], а у 1993 році прийнято Закон України «Про цивільну оборону» [86], який став одним з інструментів реалізації вищезгаданої концепції та юридичною основою для діяльності в державі системи, спрямованої на захист населення від наслідків НС. Законом першочергово закріплено права кожного громадянина, стосовно захисту від наслідків надзвичайних ситуацій; підкреслено, що громадяни України мають права на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, значних пожеж, стихійного лиха і вимагати від уряду України, інших органів державної виконавчої влади, адміністрації підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності й господарювання, гарантій щодо забезпечення його реалізації.

Держава як гарант цього права утворює систему ЦО, яка має за мету захист населення від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру.

Отже, держава не тільки проголосила право громадян на захист від наслідків НС, але і гарантувала це право, створюючи систему захисту у вигляді цивільної оборони.

Систему ЦО, відповідно до закону, складала:

– органи державної виконавчої влади всіх рівнів, до компетенції яких віднесено функції, пов'язані з безпекою і захистом населення, попередженням, реагуванням і діями у НС;

– органи повсякденного управління процесами захисту населення у складі центральних та місцевих органів державної виконавчої влади і адміністрації підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності й господарювання;

– сили і засоби, призначені для виконання завдань ЦО;

– фонди фінансових, медичних та матеріально – технічних ресурсів, передбачені на випадок НС;

– системи зв'язку, оповіщення та інформаційного забезпечення.

Визначено, що цивільна оборона України є державною системою органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру. Завданнями ЦО України на той період часу було:

– попередження НС техногенного та природного характеру та ліквідація їх наслідків;

– оповіщення населення про загрозу і виникнення НС у мирний і воєнний часи та постійне інформування його про наявну обстановку;

– захист населення від наслідків аварій, катастроф, великих пожеж, стихійного лиха та застосування засобів ураження;

– організація життєзабезпечення населення під час аварій, катастроф, стихійного лиха та у воєнний час;

– створення систем аналізу і прогнозування, управління, оповіщення і зв'язку, спостереження і контролю за радіоактивним, хімічним і бактеріологічним зараженням, підтримання їх готовності для сталого функціонування у НС мирного і воєнного часів;

– підготовка і перепідготовка керівного складу ЦО, її органів управління та сил, навчання населення вмінню застосовувати засоби індивідуального захисту і діяти в надзвичайних ситуаціях.

Керівництво Цивільною обороною України, відповідно до її побудови, покладалося на Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Респуб-

ліки Крим, місцеві державні адміністрації, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності й підпорядкування, а начальником цивільної оборони України був визначений Прем'єр-міністр України. Безпосереднє виконання завдань ЦО покладалося на постійно діючі органи управління у справах ЦО, у тому числі створені у складі підприємств, установ і організацій сили та служби цивільної оборони. Крім цього, були визначені завдання, функції та повноваження органів управління у справах ЦО. До сил ЦО були віднесені її війська, а також спеціалізовані та невоєнізовані формування, які утворювалися у встановленому законодавством порядку. Крім цього, для забезпечення заходів з ЦО, захисту населення і територій від наслідків НС та проведення спеціальних робіт у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях, на підприємствах, в установах і організаціях, незалежно від форм власності й підпорядкування, передбачене створення спеціалізованих служб ЦО: енергетики, захисту сільськогосподарських тварин і рослин, інженерні, комунально-технічні, матеріального забезпечення, медичні, оповіщення і зв'язку, протипожежні, торгівлі і харчування, технічні, транспортного забезпечення тощо. Для проведення евакуаційних заходів в умовах НС на базі місцевих державних адміністрацій створювались евакуаційні комісії.

У червні 1996 року на базі штабу цивільної оборони України і Мінчорнобиля було створено Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; з цього часу МНС стає головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільної оборони, рятувальної справи, створення і функціонування страхового фонду документації, поводження з радіоактивними відходами, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання цим ситуаціям та реагування на них, ліквідації їх наслідків та наслідків Чорнобильської катастрофи, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління та несе відповідальність за її стан і розвиток [102]. До сфери управління і підпорядкування міністерству увійшли війська ЦО, а також територіальні штаби ЦО, перетворені на обласні (міські) управління з НС і захисту населення, які одночасно увійшли до складу місцевих державних адміністрацій і стали підрозділами подвійного підпорядкування. Пізніше, у 1998 році, міністерству були підпорядковані гірничорятувальні формування.

За ініціативою МНС в Україні розробляється і приймається цілий ряд законодавчих актів, указів та розпоряджень Президента України, рішень Кабінету Міністрів України у сфері захисту населення від НС. Особливого значення набуває затверджене КМУ «Положення про єдину

державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру», яке детально розкривало сутність цієї системи, визначало її склад, основні завдання та порядок створення і функціонування [103], а також Закон України «Про аварійно-рятувальні служби» [88], який сприяв активному процесу формування аварійно-рятувальних служб.

Важливим кроком в становленні системи ЦЗ стає прийняття у 2000 році Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [104], який визначив організаційні та правові основи захисту громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України, захисту об'єктів виробничого і соціального призначення, довкілля від НС техногенного та природного характеру. На рівні законодавства був затверджений статус *Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру*.

У контексті розбудови нової державної системи цивільного захисту, з точки зору багатьох фахівців, найбільш визначним став період процесу становлення цивільного захисту, який припадає на 2003–2007 роки, під час якого було здійснено ряд інституційних перетворень, спрямованих як на реорганізацію МНС, так і на перебудову організаційної структури ЦО. Саме на цьому етапі відбулася демілітаризація ЦО, а також поступовий перехід від використання терміна «цивільна оборона» на застосування терміна «цивільний захист», оскільки поняття «захисту», на думку багатьох фахівців, є більш розширеним у порівнянні з поняттям «оборона», тобто вважається, що захист включає в себе і оборону та може використовуватися як для мирного, так і для воєнного часу, хоча зазначене питання потребує окремого аналізу і досі залишається дискусійним. Реформи у вказаний період часу передбачали наближення системи ЦЗ України до європейських норм і стосувалися, скоріше, загальної структури сектору безпеки України, ніж функціонування системи ЦЗ. У країні демілітаризація торкнулася й інших силових структур. Демілітаризація військ ЦО пояснювалася тим, що в європейських країнах захист населення від НС здійснюється, як правило, невоєнізованими формуваннями. Найбільш системні зміни у сфері ЦЗ почали відбуватися з 2003 року, після Указу Президента України «Про заходи щодо удосконалення системи державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення та територій від наслідків надзвичайних ситуацій» [105], та прийняття державної програми перетворення військ цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в оперативно-рятувальну службу цивільного захисту

[106] з покладенням на неї завдань з реагування на усі види загроз. У 2004 році був прийнятий Закон України «Про правові засади цивільного захисту» [107], який визначав правові та організаційні засади у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та військового характеру, повноваження органів виконавчої влади та інших органів управління, порядок створення і застосування сил, їх комплектування, проходження служби, а також гарантії соціального і правового захисту особового складу органів та підрозділів ЦЗ. Сам термін «цивільний захист» визначався як система організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів, з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період.

До основних завдань цивільного захисту було віднесено:

- збирання та аналітичне опрацювання інформації про НС;
- прогнозування та оцінку соціально-економічних наслідків НС;
- здійснення нагляду і контролю у сфері ЦЗ;
- розроблення і виконання законодавчих та інших нормативно-правових актів, дотримання норм і стандартів у сфері ЦЗ;
- розроблення і здійснення запобіжних заходів у сфері ЦЗ;
- створення, збереження і раціональне використання матеріальних ресурсів, необхідних для запобігання НС;
- розроблення та виконання науково-технічних програм, спрямованих на запобігання НС;
- оперативне оповіщення населення про виникнення, або загрозу виникнення НС, своєчасне достовірне інформування про обстановку, яка складається, та заходи, що вживаються для запобігання НС та подолання їх наслідків;
- організація захисту населення і територій від НС, надання невідкладної психологічної, медичної та іншої допомоги потерпілим;
- проведення невідкладних робіт із ліквідації наслідків НС та організація життєзабезпечення постраждалого населення;
- забезпечення постійної готовності сил і засобів ЦЗ до запобігання НС та ліквідації їх наслідків;

– надання з використанням засобів цивільного захисту оперативної допомоги населенню в разі виникнення несприятливих побутових або нестандартних ситуацій;

– навчання населення способам захисту в разі виникнення надзвичайних, несприятливих побутових або нестандартних ситуацій та організація тренувань;

– міжнародне співробітництво у сфері ЦЗ.

Законом було утворено єдину державну систему цивільного захисту населення і територій, структуру якої становлять центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування і створювані ними функціональні та територіальні підсистеми єдиної системи цивільного захисту. Саме на органи влади покладалася реалізація державної політики у сфері цивільного захисту. Загальне керівництво єдиною державною системою цивільного захисту було покладено на Кабінет Міністрів України. Начальником цивільного захисту України, як і раніше, визначено Прем'єр-міністра України. Безпосереднє керівництво діяльністю ЄДСЦЗ було покладено на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань ЦЗ, яким стало МНС України. Керівник цього органу одночасно став заступником начальника цивільного захисту України. Визначено також, що керівництво територіальними підсистемами ЄДСЦЗ в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі здійснюють Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Начальниками територіальних підсистем єдиної системи цивільного захисту за посадою визначені голова ради міністрів Автономної Республіки Крим та голови відповідних державних адміністрацій. Керівники територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань ЦЗ набули статусу заступників відповідних начальників територіальних підсистем ЄДСЦЗ.

Було визначено склад сил ЦЗ до яких віднесено:

– оперативно-рятувальну службу цивільного захисту;

– спеціальні (воєнізовані) і спеціалізовані аварійно-рятувальні формування та їх підрозділи;

– аварійно-відновлювані формування, спеціальні служби центральних та інших органів виконавчої влади, на які покладено завдання цивільного захисту;

– формування особливого періоду;

– авіаційні та піротехнічні підрозділи;

– технічні служби та їх підрозділи;

– підрозділи забезпечення та матеріальних резервів.

Окреслено заходи цивільного захисту, склад органів управління, режими функціонування ЄДСЦЗ та встановлено порядок координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері ЦЗ. Функції координації, в основному, було покладено на відповідні комісії з техногенно – екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.

Слід зазначити, що інституційні фактори здійснюють вирішальний вплив на процес утворення урядових структур, причому динаміка структури визначається стратегіями по використанню інституційних умов для укріплення позицій того чи іншого відомства, що є характерним для зазначеного періоду реформування МНС України. Саме на цьому етапі свого розвитку МНС сформувалося як багатопрофільна організація з розгалуженою організаційною структурою, якій КМУ делегував повноваження з координації дій, організації контролю за реалізацією державної політики у сфері ЦЗ. МНС стало спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань цивільного захисту [108].

У складі спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту (МНС) з'явилися:

- урядовий орган державного нагляду у сфері ЦЗ;
- органи оперативного реагування на НС у сфері ЦЗ;
- органи мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи та інших НС.

В подальшому структуру відомства доповнив урядовий орган державного нагляду у сфері пожежної безпеки.

Тобто міністерство, поряд із розширенням завдань і функцій, які покладалися на його органи управління і підрозділи ОРС, отримало ряд додаткових повноважень, які охоплювали сферу ЦЗ, техногенної, промислової, пожежної безпеки, у тому числі зі здійснення функцій державного нагляду і контролю.

Для реалізації покладених завдань і повноважень на регіональному рівні, в областях, на базі існуючих управлінь державної пожежної охорони, були утворені Головні управління і управління МНС України (ГУ(У)МНС), які разом з відповідними організаційними структурами обласних державних адміністрацій сформували нову структуру і склад територіальних підсистем ЄДСЦЗ. Відмінною особливістю оновленої структури стало набуття начальниками вищезгаданих ГУ(У) МНС в областях статусу заступника начальника територіальної підсистеми і одночасно заступника голови регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій як координуючого органу управління. Відповідний статус отримали керівники міських і районних

органів управління ГУ(У)МНС в областях у складі ланок територіальних підсистем. Таким чином, сформувалася управлінська вертикаль МНС, яка на усіх рівнях функціонування ЄДСЦЗ отримала важелі впливу на процеси, пов'язані з реалізацією завдань у сфері ЦЗ.

Разом з тим непослідовність дій органів державного управління стосовно запровадження процесів, пов'язаних із приведенням у відповідність до нового закону протягом шести місяців, як це передбачалося, інших законодавчих і нормативно – правових актів з питань ЦЗ, які було прийнято раніше, призвела до неузгодженості дій центральних і місцевих органів виконавчої влади у частині виконання покладених на них завдань ЦЗ. Насамперед, виникла неузгоджена і суперечлива ситуація з паралельним існуванням трьох державних систем із протидії НС, а саме:

- системи цивільної оборони (створеної на підставі Закону України «Про цивільну оборону» у 1993 році);

- єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру (створеної, відповідно до затвердженого постановою КМУ «Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» у 1998 році та на підставі Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» у 2000 році);

- єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій (створеної на підставі Закону України «Про правові засади цивільного захисту» в 2004 році).

Утворивши свої територіальні органи управління, МНС України перебрало на себе ряд функцій якими раніше опікувалися управління з НС і захисту населення у складі державних адміністрацій, як органи управління начальника територіальної підсистеми ЄДСЦЗ, що призвело до дублювання окремих функцій та постановки питання щодо необхідності оптимізації цих організаційних структур та перегляду змісту і переліку їх повноважень. Виникло багато питань щодо підвищення рівня оперативної ефективності сил ЦЗ і, зокрема, підрозділів ОРС МНС України. Міністерство, поклавши на підрозділи ОРС завдання з реагування на усі види загроз, не змогло реалізувати ряд заходів, передбачених Державною програмою перетворення військ цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року, які стосувалися: модернізації техніки та обладнання військ ЦО України, органів і підрозділів державної пожежної охорони, з метою розширення їх функціональних можливостей, підвищення надійності та

мобільності; здійснення з урахуванням місць дислокації та покладених завдань оснащення органів і підрозділів багатофункціональними мобільними аварійно-рятувальними комплексами, комплектами аварійно-рятувального обладнання, технічними засобами розвідки, пошуку потерпілих, санітарною та медичною технікою, засобами індивідуального захисту; удосконалення системи забезпечення органів і підрозділів служби, накопичення, розміщення, зберігання, своєчасного відновлення техніки та оснащення, запасів матеріально-технічних цінностей і медичних засобів, призначених для проведення аварійно-рятувальних робіт [106]. Слід зазначити, що станом на 2004 рік біля 80 % аварійно – рятувальної й пожежної техніки, якими були оснащені підрозділи ОРС, за період експлуатації більш ніж 20 років відпрацювали свій технічний ресурс та були морально застарілими і зношеними. Основна пожежна техніка була укомплектована тільки пожежно-рятувальним обладнанням і не була пристосована для проведення інших видів аварійно-рятувальних робіт. Потребувало термінового вирішення питання підготовки професійних кадрів під виконання завдань за призначенням, що МНС успішно вирішило через мережу своїх відомчих навчальних закладів. Незважаючи на складнощі, підрозділи новоутвореної ОРС, основу якої складала міжрегіональні центри, загони центрального підпорядкування та пожежно-рятувальні загони, частини, а пізніше і територіальні аварійно-рятувальні загони спеціального призначення, стали найбільш мобільною й оперативною одиницею сил ЦЗ, які в лічені хвилини змогли реагувати на усі види загроз. Склад сил ЦЗ МНС України на той період доповнювали: Державна спеціалізована (воєнізована) гірничорятувальна служба; Державна спеціалізована аварійно-рятувальна служба на водних об'єктах; державна спеціалізована аварійно-рятувальна служба пошуку і рятування туристів; Державна авіаційно-пошукова служба (Укравіапошук) з відповідними профільними функціями.

В цілому ОРС МНС, взявши на себе зобов'язання з реагування практично на усі види загроз, залишилася сам на сам зі своїми проблемами, які стосувалися не тільки низького рівня технічного забезпечення, а і гострого дефіциту паливно-мастильних матеріалів для забезпечення потреб оперативного реагування на пожежі та інші види небезпечних подій. Крім цього, низький рівень готовності до виконання завдань за призначенням, особливо комунальних та деяких інших аварійно-ремонтних, відновлювальних бригад, призвело у багатьох випадках до підміни підрозділами ОРС функцій цих служб, які стосувалися, наприклад, відкачування води насосами пожежних автомобілів з підвалів будівель комунальної власності, підприємств, організацій та установ, виз-

волення зі сніжних заметів за допомогою пожежної техніки інших транспортних засобів і так далі, що ще більше погіршувало технічний стан техніки. На жаль, ця проблема не вирішена й досі. Аналіз стану сил ЦЗ періоду, який розглядається, дозволяє зробити висновок, що проблеми оперативної діяльності сил і засобів ЦЗ по багатьох напрямках вирішені не були. Крім цього, гостро стала проблема протипожежного захисту сільських населених пунктів, яка вимагала створення або поновлення місцевої пожежної охорони, діяльність якої, з причин економічної нестабільності та зміни форм власності в аграрному секторі, протягом дев'яностих років минулого століття і початку першого десятиріччя 21-го століття, була практично зруйнована. Нагальним також стало питання створення єдиної державної диспетчерської служби екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 (Служба 112), яка існує у всіх європейських країнах. Взагалі НС цього періоду (пташиний грип, свинячий грип, повені, масові лісові пожежі тощо.) викрили ряд проблем у системі державного управління і оперативного реагування, які потребували свого вирішення.

Викладені обставини призвели до того, що у 2008 році рішенням Ради національної безпеки і оборони України [109] стан системи ЦЗ у країні був визнаний не адекватним сучасним реаліям, а діяльність органів державної влади у цій сфері недостатньою. Разом з тим знадобилось ще п'ять років, щоб на законодавчому рівні сформувався оновлене обличчя цивільного захисту, хоча протягом цього часу були спроби наведення ладу в системі управління ЦЗ, зокрема з упорядкування функцій і повноважень органів управління територіальних підсистем ЄДСЦЗ та підвищення рівня захищеності населення і територій від НС техногенного та природного характеру, а також пожеж. Було прийнято ряд державних програм, серед яких: «Загальнодержавна цільова програма розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки»; «Державна цільова соціальна програма забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки» [110, 111]. На жаль, дуже багато заходів цих програм з причин неналежного (недостатнього) фінансування залишилися не виконаними і, як наслідок, – суттєвих змін, які б наблизили систему ЦЗ України до аналогічних систем європейських країн, не відбулося.

Протягом 2010–2012 років відбувся ряд структурних змін у складі самого МНС як головного центрального органу виконавчої влади в системі цивільного захисту, реагування і попередження НС. У 2010 році Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи було реорганізоване в Міністерство надзвичайних ситуацій України. Далі, у 2011 році, МНС фактично було розділено на чотири окремих відомства:

МНС України (як головний орган); Державну інспекцію техногенної безпеки України; Державне агентство зони відчуження; Державну службу гірничого і промислового нагляду (як центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовувалася і координувалася через міністра з надзвичайних ситуацій) [112].

Слід зазначити, що цей період часу характеризувався недосконалою кадровою політикою МНС та хаотичними, непослідовними і помилковими діями щодо оптимізації своїх органів управління. Наприклад, під гаслом щодо упорядкування управлінських структур відповідним указом президента [113] у 2011 році, для забезпечення реалізації державної політики у сферах пожежної і техногенної безпеки, здійснення державного нагляду і контролю у цих сферах була утворена, як вже зазначалося вище, Державна інспекція техногенної безпеки України (Держтехногенбезпеки) як центральний орган виконавчої влади. У тому ж році постановою Кабінету Міністрів України [114] були утворені територіальні органи Державної інспекції техногенної безпеки. До того часу цей наглядовий орган знаходився у складі МНС та його територіальних і місцевих органів управління. Відокремлення зазначених наглядово – профілактичних функцій від інших завдань МНС призвело до утворення на усіх рівнях управління ЄДСЦЗ ще одного органу управління зі своєю організаційною структурою і штатом працівників, що, у свою чергу, призвело до:

- порушення взаємозв'язків;
- відокремлення матеріальних, трудових і фінансових ресурсів;
- порушення єдності керівництва процесами, пов'язаними з реалізацією державної політики у сфері ЦЗ, пожежної й техногенної безпеки, та розбалансування системи управління зазначеними процесами.

У подальшому практика діяльності Держтехногенбезпеки як центрального органу виконавчої влади підтвердила передчасність прийнятого рішення щодо його відокремлення, і з 2013 року цей наглядовий орган з новою назвою знову знаходиться у складі центрального органу виконавчої влади, на який покладене завдання з реалізації державної політики у сфері ЦЗ (на даний час це Державна служба України з надзвичайних ситуацій).

МНС України, як і інші центральні органи виконавчої влади, завжди знаходилося у пошуку більш ефективної моделі управління і побудови оптимальної організаційної структури. Цей процес має своє продовження.

Наприкінці 2012 року відповідно до указу Президента України шляхом реорганізації Міністерства надзвичайних ситуацій та Державної

інспекції техногенної безпеки України було утворено Державну службу України з надзвичайних ситуацій [115].

ДСНС України стала центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України (із квітня 2014 року питання спрямування та координації діяльності ДСНС України віднесені до компетенції Міністра внутрішніх справ України [116]). Від сфери впливу відомства відійшли Державне агентство зони відчуження і Державна служба гірничого і промислового нагляду.

Кінець 2012 року ознаменувався прийняттям Верховною Радою України Кодексу цивільного захисту України, який набув чинності з першого липня 2013 року (структура кодексу наведена на рис.2.1) [117]. На сьогодні він є єдиним законодавчим актом нормативно-правового забезпечення ЦЗ та одним із основних законодавчих актів, що визначає державну політику у сфері ЦЗ.

СТРУКТУРА КОДЕКСУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ		
Розділ I ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА	Розділ II ЄДИНА ДЕРЖАВНА СИСТЕМА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	Розділ III ПОВНОВАЖЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ
Розділ IV ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ І ТЕРИТОРІЙ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ	Розділ V ЗАПОБІГАННЯ НАДЗВИЧАЙНИМ СИТУАЦІЯМ	Розділ VI РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ ТА ЛІКВІДАЦІЯ ЇХ НАСЛІДКІВ
Розділ VII НАВЧАННЯ ОСІБ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА РЯТУВАЛЬНИКІВ, КЕРІВНОГО СКЛАДУ, ФАХІВЦІВ, ДІЯЛЬНІСТЬ ЯКИХ ПОВ'ЯЗАНА З ОРГАНІЗАЦІЄЮ І ЗДІЙСНЕННЯМ ЗАХОДІВ З ПИТАНЬ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ, ПІДГОТОВКА ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ТА СИЛ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	Розділ VIII ФІНАНСОВЕ ТА МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХОДІВ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	Розділ IX КОМПЛЕКТУВАННЯ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ТА СИЛ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ, ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ
Розділ X СОЦІАЛЬНИЙ ТА ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ОСІБ РЯДОВОГО І НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ, ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ТА СИЛ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ І ОСІБ, ЗВІЛЬНЕНИХ ІЗ СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	Розділ XI ЗАКЛЮЧНА ЧАСТИНА	Розділ XII ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

Рис. 2.1 – Структура Кодексу цивільного захисту України

Кодекс ЦЗ включив у себе основні положення з побудови та організації діяльності державної системи ЦЗ, її органів управління, визначив повноваження центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, визначив принципи побудови ЦЗ і завдання ЄДСЦЗ, склад сил ЦЗ, порядок їх утворення. Врегулював ряд інших питань, пов'язаних із діяльністю у сфері ЦЗ.

У кодексі наведено визначення наступних термінів:

1) *аварійно-рятувальна служба* – сукупність організаційно об'єднаних органів управління, сил та засобів, призначених для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт;

2) *аварійно-рятувальне формування* – підрозділ аварійно-рятувальної служби, самостійний підрозділ, загін, центр, пожежно-рятувальний підрозділ (частина);

3) *аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи* – роботи, спрямовані на пошук, рятування і захист населення, уникнення руйнувань і матеріальних збитків, локалізацію зони впливу небезпечних чинників, ліквідацію чинників, що унеможливають проведення таких робіт або загрожують життю рятувальників;

4) *аварія* – небезпечна подія техногенного характеру, що спричинила ураження, травмування населення або створює на окремій території чи території суб'єкта господарювання загрозу життю або здоров'ю населення та призводить до руйнування будівель, споруд, обладнання і транспортних засобів, порушення виробничого або транспортного процесу чи спричиняє наднормативні, аварійні викиди забруднюючих речовин та інший шкідливий вплив на навколишнє природне середовище;

5) *відновлювальні роботи* – комплекс робіт, пов'язаних з відновленням будівель, споруд, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, які були зруйновані або пошкоджені внаслідок надзвичайної ситуації, та відповідних територій;

6) *дорожньо-транспортна пригода* – подія, що сталася під час руху дорожнього транспортного засобу, внаслідок якої загинули або зазнали травм люди чи заподіяна шкода майну. Рівень надзвичайної ситуації при дорожньо-транспортній пригоді визначається відповідно до Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, що затверджується Кабінетом Міністрів України;

7) *евакуація* – організоване виведення чи вивезення із зони надзвичайної ситуації або зони можливого ураження населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення;

8) *епідемія* – масове поширення інфекційної хвороби серед населення відповідної території за короткий проміжок часу;

9) *епізоотія* – широке поширення заразної хвороби тварин за короткий проміжок часу, що значно перевищує звичайний рівень захворюваності на цю хворобу на відповідній території;

10) *епіфітотія* – широке поширення на території однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць заразної хвороби рослин, що значно перевищує звичайний рівень захворюваності на цю хворобу на відповідній території;

11) *запобігання виникненню надзвичайних ситуацій* – комплекс правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на регулювання техногенної та природної безпеки, проведення оцінки рівнів ризику, завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайної ситуації на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень та прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання у надзвичайну ситуацію або пом'якшення її можливих наслідків;

12) *засоби протипожежного захисту* – технічні засоби, призначені для запобігання, виявлення, локалізації та ліквідації пожеж, захисту людей, матеріальних цінностей та довкілля від впливу небезпечних факторів пожежі;

13) *засоби цивільного захисту* – протипожежна, аварійно-рятувальна та інша спеціальна техніка, обладнання, механізми, прилади, інструменти, вироби медичного призначення, лікарські засоби, засоби колективного та індивідуального захисту, які призначені та використовуються під час виконання завдань цивільного захисту;

14) *захисні споруди цивільного захисту* – інженерні споруди, призначені для захисту населення від впливу небезпечних факторів, що виникають внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів;

15) *зона можливого ураження* – окрема територія, акваторія, на якій внаслідок настання надзвичайної ситуації виникає загроза життю або здоров'ю людей та заподіяна шкода майну;

16) *зона надзвичайної ситуації* – окрема територія, акваторія, де сталася надзвичайна ситуація;

17) *інженерний захист територій* – комплекс організаційних та інженерно-технічних заходів, спрямованих на запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, забезпечення захисту територій, населених пунктів та суб'єктів господарювання від їх наслідків та небезпеки, що може виникнути під час воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій, а також створення умов для забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання і територій в особливий період;

18) *інженерно-технічні заходи цивільного захисту* – комплекс інженерно-технічних рішень, спрямованих на запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, забезпечення захисту населення і територій від них та небезпеки, що може виникнути під час воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій, а також створення умов для забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання і територій в особливий період;

19) *катастрофа* – велика за масштабами аварія чи інша подія, що призводить до тяжких наслідків;

20) *класифікаційна ознака надзвичайних ситуацій* – технічна або інша характеристика небезпечної події, що зумовлює виникнення обстановки, яка визначається як надзвичайна ситуація;

21) *класифікація надзвичайних ситуацій* – система, згідно з якою надзвичайні ситуації поділяються на класи і підкласи залежно від характеру їх походження;

22) *ліквідація наслідків надзвичайної ситуації* – проведення комплексу заходів, що включає аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, які здійснюються у разі виникнення надзвичайної ситуації і спрямовані на припинення дії небезпечних факторів, рятування життя та збереження здоров'я людей, а також на локалізацію зони надзвичайної ситуації;

23) *медико-психологічна реабілітація* – комплекс лікувально-профілактичних, реабілітаційних та оздоровчих заходів, спрямованих на відновлення психофізіологічних функцій, оптимальної працездатності, соціальної активності рятувальників аварійно-рятувальних служб (формувань), осіб, залучених до виконання аварійно-рятувальних робіт у разі виникнення надзвичайної ситуації, а також постраждалих внаслідок такої надзвичайної ситуації, передусім неповнолітніх осіб;

24) *надзвичайна ситуація* – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності;

25) *небезпечна подія* – подія, у тому числі катастрофа, аварія, пожежа, стихійне лихо, епідемія, епізоотія, епіфітотія, яка за своїми наслідками становить загрозу життю або здоров'ю населення чи призводить до завдання матеріальних збитків;

26) *небезпечний чинник* – складова частина небезпечного явища (пожежа, вибух, викидання, загроза викидання небезпечних хімічних, радіоактивних і біологічно небезпечних речовин) або процесу, що характеризується фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом), перевищенням нормативних показників і створює загрозу життю та/або здоров'ю людини;

27) *непрофесійні об'єктові аварійно-рятувальні служби* – служби, що створюються з числа інженерно-технічних та інших досвідчених працівників суб'єктів господарювання, які здобули необхідні знання та навички у проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт і здатні за станом здоров'я виконувати роботи в екстремальних умовах;

28) *неспеціалізована аварійно-рятувальна служба* – професійна або непрофесійна аварійно-рятувальна служба, яка має підготовлених рятувальників та відповідні засоби цивільного захисту і призначена для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, які не потребують відповідної спеціалізації;

29) *об'єкт підвищеної небезпеки* – об'єкт, який згідно із законом вважається таким, на якому є реальна загроза виникнення аварії та/або надзвичайної ситуації техногенного чи природного характеру;

30) *Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту* – спеціальне невійськове об'єднання аварійно-рятувальних та інших формувань, органів управління такими формуваннями системи центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту;

31) *оповіщення* – доведення сигналів і повідомлень органів управління цивільного захисту про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, аварій, катастроф, епідемій, пожеж тощо до центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та населення;

32) *пожежа* – неконтрольований процес знищення або пошкодження вогнем майна, під час якого виникають чинники, небезпечні для істот та навколишнього природного середовища;

33) *пожежна безпека* – відсутність неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж та пов'язаної з ними можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю;

34) *пожежна охорона* – вид діяльності, який полягає у запобіганні виникненню пожеж і захисті життя та здоров'я населення, матеріальних цінностей, навколишнього природного середовища від впливу небезпечних чинників пожежі;

35) *постраждалі внаслідок надзвичайної ситуації техногенного або природного характеру (далі – постраждалі)* – особи, здоров'ю яких заподіяна шкода внаслідок надзвичайної ситуації;

36) *професійна аварійно-рятувальна служба* – аварійно-рятувальна служба, працівники якої працюють за трудовим договором, а рятувальники, крім того, проходять професійну, спеціальну фізичну, медичну та психологічну підготовку;

37) *реагування на надзвичайні ситуації та ліквідація їх наслідків* – скоординовані дії суб'єктів забезпечення цивільного захисту, що здійснюються відповідно до планів реагування на надзвичайні ситуації, уточнених в умовах конкретного виду та рівня надзвичайної ситуації, і полягають в організації робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, припинення дії або впливу небезпечних факторів, викликаних нею, рятування населення і майна, локалізації зони надзвичайної ситуації, а також ліквідації або мінімізації її наслідків, які становлять загрозу життю або здоров'ю населення, заподіяння шкоди території, навколишньому природному середовищу або майну;

38) *сили цивільного захисту* – аварійно-рятувальні формування, спеціалізовані служби та інші формування цивільного захисту, призначені для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій;

39) *система оповіщення* – комплекс організаційно-технічних заходів, апаратури і технічних засобів оповіщення, апаратури, засобів та каналів зв'язку, призначених для своєчасного доведення сигналів та інформації про виникнення надзвичайних ситуацій до центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та населення;

40) *спеціалізована аварійно-рятувальна служба* – професійна аварійно-рятувальна служба, яка має підготовлених рятувальників та відповідні засоби цивільного захисту і призначена для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з особливим ризиком для життя та здоров'я, зокрема для гасіння газових фонтанів, проведення водолазних та гірничорятувальних робіт;

41) *спеціалізована служба цивільного захисту* – підприємства, установи, організації, об'єднані для виконання завдань у сфері цивільного захисту відповідної функціональної спрямованості;

42) *стихийне лихо* – природне явище, що діє з великою руйнівною силою, заподіює значну шкоду території, на якій відбувається, порушує нормальну життєдіяльність населення, завдає матеріальних збитків;

43) *техногенна безпека* – відсутність ризику виникнення аварій та/або катастроф на потенційно небезпечних об'єктах, а також у суб'єктів господарювання, що можуть створити реальну загрозу їх виникнення. Техногенна безпека характеризує стан захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного характеру. Забезпечен-

ня техногенної безпеки є особливою (специфічною) функцією захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Цивільний захист, у редакції кодексу, набув статусу функції держави, яка спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період. Це значно підвищує рівень відповідальності усіх гілок влади України за забезпечення безпеки людини, оточуючого її середовища та зобов'язує їх до створення надійної державної системи ЦЗ, здатної адекватно реагувати на усі види загроз. Цивільний захист забезпечується суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє середовище і майно у мирний час, а також в особливий період, у межах реалізації заходів держави щодо оборони України. На підставі кодексу було прийнято ряд підзаконних та інших нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення реалізації законодавства з питань ЦЗ [118 – 126]. *До найбільш важливих правових актів слід віднести затверджене КМ України «Положення про Єдину державну систему цивільного захисту» [123].*

У зв'язку із втратою чинності, відповідно до Кодексу цивільного захисту України, таких законодавчих актів, як Закон «Про цивільну оборону України», Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій», закон України «Про правові засади цивільного захисту», а також скасуванням КМ України положення «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру», було усунуто суперечливу ситуацію з паралельним існуванням трьох державних систем із протидії НС та утворено Єдину державну систему цивільного захисту, складу та стану функціонування якої присвячені окремі глави посібника.

Таким чином, здійснено інтеграцію державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру та системи цивільної оборони в Єдину державну систему цивільного захисту, що сталося в силу:

– єдності цільових функцій системи мирного та воєнного часу (запобігання НС, зниження можливого збитку від них, ліквідація НС різного походження); – збігу функціональних задач на мирний та воєнний час, що зумовлено єдністю цільових функцій;

– єдності фізичних принципів, що лежать в основі вражаючих факторів небезпечних природних явищ, аварій, катастроф та озброєнь, які застосовуються;

– можливості вирішення задач мирного та воєнного часу практично одними і тими ж органами управління, силами, засобами та матеріальними ресурсами;

– збігу методології та організації спостереження, контролю, оцінки обстановки та ліквідації наслідків різних впливів у мирний та воєнний час.

Аналіз історичного шляху розвитку і становлення ЦЗ України, в розглянутий період, дозволяє зробити висновок про те, що підходи, які використовувались під час планування і формування змісту реформ, мали деякі особливості.

Перша особливість полягає у тому, що домінуюча роль центрального органу виконавчої влади, МНС, призводила до відносної односторонності цих процесів. Як уявляється, розробка реформ здебільшого здійснювалась МНС із проведенням консультацій і погоджень на високому політичному рівні. Регіони залучалися для формування стратегії лише в окремих випадках.

Друга особливість – це дуже часто закритий характер роботи з розробки реформ, тобто більшість реформаторських ініціатив приймалися практично без участі тих, кого вони більш за все стосувалися.

Третя особливість пов'язана з розробкою державних програм. У зв'язку з тим, що об'єктивні критерії для прийняття рішень по ряду заходів ЦЗ визначити складно, у більшості випадків рішення про виділення ресурсів під ці програми пов'язувалися з використанням рекомендацій експертів (фахівців), призначених органами виконавчої влади державного рівня. При цьому не враховувалися можливості самих регіонів, слабкий потенціал яких автоматично виключав можливість реалізації цих програм.

В цілому упродовж останніх двох десятиліть в Україні відбувся перегляд концепції державного управління у надзвичайних ситуаціях, що було зумовлено сприйняттям безпеки та необхідністю захисту населення, об'єктів економіки і національного надбання України від негативних наслідків НС як невід'ємної складової національної безпеки і державного будівництва, прагненням відходу від традиційно орієнтованої на вирішення завдань воєнного часу пострадянської системи цивільної оборони, визнанням пріоритету цивільного захисту населення і територій від загроз мирного часу та пошуком оптимальної моделі цивільного захисту з урахуванням необхідності переходу від галузевого до функціонального принципу реагування на НС. На жаль, такий односторонній підхід, як підтверджує сьогоднішня реальність, виявився хибним, адже практична відмова від вирішення питань воєнного часу, які стосувалися підвищення стійкості об'єктів економіки, системи підготовки та захисту населення від вражаю-

чих чинників сучасної зброї, тактики дій органів управління та сил ЦЗ в умовах воєнних загроз, призвела до неготовності системи ЦЗ ефективно та адекватно реагувати на зазначені виклики. Воєнно-політичний конфлікт на сході України актуалізував питання захисту цивільного населення держави від наслідків ведення воєнних дій. Це спонукало керівництво держави до прийняття ряду політичних рішень щодо забезпечення національної безпеки, у тому числі стосовно удосконалення управління у сфері цивільного захисту. Так, змінами до Закону України «Про основи національної безпеки України», які набули чинності у травні 2015 року, цивільний захист визначено як окрему сферу національної безпеки держави, а Законом України «Про національну безпеку України» [1] Державну службу України з надзвичайних ситуацій віднесено до сектору безпеки і оборони.

Історичний досвід становлення і розвитку цивільного захисту в Україні дає змогу зрозуміти динаміку реформування державного управління у цій сфері та надає можливість прогнозування подальшого розвитку систем державного управління в умовах наявних загроз.

2.2 Законодавче забезпечення цивільного захисту на сучасному етапі

Правову основу цивільного захисту в Україні становлять: Конституція України, Кодекс цивільного захисту України, інші Закони України, Укази Президента України і Урядові рішення. Зокрема ст.3 Конституції України декларує: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю».

На сучасному етапі основною метою державної політики у сфері ЦЗ є забезпечення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і держави в межах науково обґрунтованих критеріїв прийнятого ризику.

Сама державна політика у сфері ЦЗ визначається і реалізується виходячи з таких принципів цивільного захисту [117]:

- гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності;
- комплексного підходу до вирішення завдань цивільного захисту;
- пріоритетності завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров'я громадян;
- максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій;
- централізації управління, єдиноначальності, підпорядкованості, статутної дисципліни Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, аварійно-рятувальних служб;

– гласності, прозорості, вільного отримання та поширення публічної інформації про стан цивільного захисту, крім обмежень, встановлених законом;

– добровільності – у разі залучення громадян до здійснення заходів цивільного захисту, 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 цивільного захисту;

– виправданого ризику та відповідальності керівників сил цивільного захисту за забезпечення безпеки під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

Основоположні складові державної політики у сфері цивільного захисту можна сформулювати посилаючись на Національну доповідь «Про стан техногенної та природної безпеки в Україні» [94], у наступній редакції:

1. Держава, відповідно до статті 16 Конституції України, визначає своїм обов'язком забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України (природна і техногенна безпека є компонентом екологічної безпеки).

2. Виходячи з цього, держава визначила, що цивільний захист є однією з її функцій (тобто цивільний захист, відповідно до статті 5 Кодексу ЦЗ України, це функція держави ...).

3. З метою реалізації заходів державної політики у сфері ЦЗ та заходів ЦЗ держава утворює єдину державну систему цивільного захисту (стаття 8 Кодексу ЦЗ).

4. Для координації діяльності та безпосереднього керівництва функціонуванням ЄДСЦЗ держава створює та забезпечує функціонування організаційної структури з питань ЦЗ, а саме – центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

5. Держава встановлює, що запобігання виникненню НС та ефективна ліквідація їх наслідків є одним із основних пріоритетів у діяльності Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

6. Держава вважає за необхідне створення та функціонування спеціальних сил ЦЗ, здійснення матеріальної та фінансової підтримки заходів ЦЗ, державної допомоги постраждалим від НС, здійснення підготовки кадрів у сфері ЦЗ, створення відповідної законодавчої, іншої нормативно-правової бази та нормативних документів.

Основними цільовими завданнями, які реалізуються державою у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, є:

– підтримка постійної готовності держави і всіх її структур до оперативного реагування на виникаючі загрози і до ліквідації НС;

– організація та здійснення комплексного захисту населення і територій при виникненні надзвичайних ситуацій та під час ліквідації їх наслідків;

– надання допомоги в рамках міжнародного співробітництва держав, які зазнали впливу стихійних лих, аварій і техногенних катастроф.

Ця політика держави здійснюється, в основному, в рамках створеної єдиної державної системи цивільного захисту.

Ефективність реалізації державної політики у сфері ЦЗ знаходиться у прямій залежності від стану нормативно-правової бази, що регулює суспільні правовідносини у цій сфері й забезпечує:

– проведення єдиної державної політики та реалізацію повноважень органами влади і управління всіх рівнів, суб'єктами господарювання (незалежно від організаційно – правової форми та виду власності), громадськими об'єднаннями та громадянами в різних умовах надзвичайної обстановки;

– створення суспільно-політичних, організаційних, економічних, соціальних і правових умов, при яких не може бути прийнята жодна програма розвитку і розміщення продуктивних сил, не може бути розпочатий жоден експеримент, будівництво якого б то не було об'єкта, якщо це веде до зниження рівня безпеки і ступеня захищеності людей, якими б намірами і обставинами вони не диктувалися, тобто попередження НС різного характеру і підвищення сталого функціонування об'єктів соціально-економічного призначення і всієї інфраструктури;

– оперативне реагування та ефективне управління при виникненні НС різного характеру, своєчасне відновлення безпеки і нормальних умов життєдіяльності населення і функціонування виробничо-економічних систем в зоні лиха.

Зазначені принципи підлягають обов'язковому та неухильному виконанню державою та всіма її інститутами влади і органами управління, суспільством і народом (громадянами). При цьому слід особливо відзначити, що головна роль у забезпеченні безпеки і ефективного захисту населення, об'єктів економіки і в цілому національного надбання країни від надзвичайних ситуацій природного, техногенного та воєнного характеру належить державі, яка формує і встановлює в даній сфері відповідні норми, стандарти, критерії, правила, вимоги та приписи, які, у свою чергу, є основою функціональних процедур державного регулювання попередження НС, а також організації та здійснення заходів щодо їх ліквідації. Саме держава формує правовий механізм сфери ЦЗ [127, 128], що складається із сукупності правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до

вимог і дозволів, що містяться в нормах права. Необхідною умовою його функціонування є діяльність державних органів. Держава як апарат політичної влади формує правовий простір, здійснює через свої органи правотворчу, правозастосовну і правоохоронну діяльність. Згідно з поглядами провідних фахівців у сфері ЦЗ, формування правового простору здійснюється за такими основними напрямками: державна політика у сфері забезпечення функціонування державної системи з попередження і реагування на НС; забезпечення безпеки населення і навколишнього середовища, попередження і ліквідації НС; підвищення стійкості функціонування об'єктів і галузей економіки в НС; матеріально-технічне і фінансове забезпечення, створення надзвичайних резервних фондів; державний нагляд і контроль за виконанням заходів щодо забезпечення безпеки населення і територій від аварій і катастроф природного і техногенного характеру. Правовий простір формується нормативно-правовими актами, що регулюють діяльність держави у сфері ЦЗ, які деякими науковцями поділяються [127, 128] на окремі й загальні (загальносистемні) акти. Базовий понятійний апарат, принципи, цілі, завдання, основні напрями державної політики у зазначеній сфері формулюються у загальносистемних правових актах. На даний період часу в Україні до таких актів відноситься Конституція України, Закони України «Про основи національної безпеки», «Про національну безпеку України», «Про охорону навколишнього природного середовища», Кодекс цивільного захисту України та ін. Другу, велику групу правових регуляторів у сфері ЦЗ можна умовно розділити на дві основні підгрупи. Одна з них об'єднує закони і підзаконні акти, що відносяться до конкретних видів небезпек, а саме: Закони України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» та ін. Друга із двох підгруп окремих правових актів об'єднує закони і підзаконні акти функціонального характеру, які регламентують конкретні функції або діяльність конкретних органів з управління ЦЗ. До цієї підгрупи, наприклад, відносяться Закони України «Про Раду національної безпеки і оборони України» та цілий ряд президентських актів і постанов уряду. Багато чинних законів і підзаконних актів одночасно поєднують у собі як галузеві, так і функціональні ознаки, охоплюючи певні види ризиків, напрями організації захисту населення і територій від НС, конкретні функції та дії конкретних органів з їх попередження і ліквідації. Практично в усіх нормативних актах є статті й положення, що регулюють діяльність із попередження НС, суть яких міститься у прагненні нормативним шляхом стимулювати заходи щодо раннього виявлення і мінімізації ризику здоров'ю і життю громадян, соціальному і економічному благополуччю

суспільства і оточуючого його середовища. До превентивних (профілактичних) заходів правового регулювання ЦЗ, зниження ризику надзвичайних ситуацій слід також віднести положення законодавства, що пов'язані з повсякденною діяльністю контролюючих і наглядових органів міністерств, відомств, громадських організацій [2].

В цілому слід зазначити, що державою сформований діючий правовий механізм, який складається із сукупності правових засобів, що дозволяє на належному правовому рівні реалізовувати державну політику у сфері ЦЗ. Існуюча нормативно – правова база дозволяє вибудовувати відносини сфері захисту населення і територій на всіх рівнях, розвивати багаторівневу систему антикризового управління та реагування на виникаючі загрози.

Утворено цілісну систему документів, що регулюють питання організації цивільного захисту, яка виглядає наступним чином:

нормативні правові документи – Конституція України, конституційні закони, інші закони України, Укази Президента, постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України;

нормативно-методичні документи – статuti, настанови, керівництва, інструкції;

нормативно-технічні документи – стандарти, будівельні норми і правила, технічні умови;

методичні документи – методики, методичні вказівки, методичні рекомендації тощо.

Одним із дійових механізмів реалізації державної політики у сфері ЦЗ є розробка та виконання державних, регіональних, науково-технічних цільових програм і планів розвитку. Зокрема державні програми розробляються з метою реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно – територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально – технічних, інших ресурсів, виробничого та науково – технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, організацій та установ для розв'язання найважливіших проблем. У програмах передбачається здійснення першочергових заходів щодо захисту населення і територій від НС за такими напрямками, як:

- інженерний захист від НС;
- запобігання виникненню та ліквідація наслідків НС на об'єктах і територіях, що характеризуються незадовільним техногенним та екологічним станом;

- очищення територій від вибухонебезпечних предметів, реабілітація забруднених територій, внаслідок військової діяльності;

- пожежна безпека;

- гідрометеорологічне забезпечення;
- матеріально-технічне переоснащення органів управління та сил ЦЗ;
- підвищення ефективності оперативного та комплексного реагування на НС.

Слід відмітити, що зараз особливе значення відводиться питанням планування у сферах національної безпеки і оборони, метою якого є забезпечення реалізації державної політики у цих сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу [1], яке поділяється на довгострокове (понад п'ять років), середньострокове (до п'яти років) та короткострокове (до трьох років). Одним з документів довгострокового планування є стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, яка розробляється з урахуванням стратегії національної безпеки України.

Контрольні питання та завдання до другого розділу

1. Охарактеризуйте основні історичні етапи розвитку цивільного захисту України.

2. Надайте оцінку особливостям функціонування цивільного захисту (цивільної оборони) на відповідних етапах його розвитку.

3. Надайте характеристику стану законодавчого регулювання діяльності у сфері цивільного захисту та особливостей підходів, які використовувались під час реформування системи цивільного захисту в період дев'яностих та двохтисячних років.

4. Охарактеризуйте зміст реформи системи цивільної оборони 2003 – 2007 років та структурних змін МНС України.

5. Наведіть зміст стратегії й політики держави щодо забезпечення захисту населення і територій України від надзвичайних ситуацій на сучасному етапі.

6.Визначте основні складові державної політики у сфері цивільного захисту.

7. Сформулюйте цільові завдання, які реалізуються державою у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру

8. Наведіть зміст основних державних цільових програм із питань ЦЗ та першочергових заходів щодо захисту населення і територій від НС.

9. Охарактеризуйте склад цілісної системи документів, що регулюють питання організації цивільного захисту.

10. Надайте загальну характеристику Кодексу цивільного захисту України та сформулюйте принципи на яких будується цивільний захист.

РОЗДІЛ 3. ПОВНОВАЖЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

3.1 Визначення понять «функції» та «повноваження» в системі державного управління сферою цивільного захисту

Розгляд зазначеного питання доцільно розпочати з розуміння визначення та значення термінів «*функції держави*» і «*функції державного управління*» у сфері ЦЗ, між якими є суттєві та принципові відмінності.

Діяльність держави характеризується певними напрямками в економічній, політичній, екологічній, ідеологічній, гуманітарній та інших сферах суспільного розвитку. Отже, *функції держави* – це основні напрями її діяльності, у яких відображаються й конкретизуються завдання і мета держави, виявляються її сутність, зміст і соціальне призначення в соціально неоднорідному суспільстві [2, 58, 95]. З недавніх часів цивільний захист в Україні визначений також однією з функцій держави [117]. Функції держави стійко склалися в певних сферах суспільного життя і вимагають узгоджених управлінських рішень і дій всіх складових частин державного механізму. Функції держави реалізуються передусім у процесі її впливу на суспільні відносини, та їх, за думкою фахівців, не слід ототожнювати з функціями окремих гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) та функціями окремих державних органів, про які саме ведеться мова у цьому розділі. Хоча законодавчі, управлінські, судові функції й наближаються до функцій держави, але вони є меншими за обсягом і не є їм тотожними. Аналогічно більш вузький, локальний характер, порівняно з функціями держави, мають і функції окремих державних органів [95].

Поняття «*функція*» в системі державного управління є багатозначним. Розрізняють функції виконавчої влади в цілому, функції органів виконавчої влади, їх структурних підрозділів і функції посадових осіб, окремих державних службовців. Це зумовлює необхідність певної систематизації управлінських функцій [129].

Функції державного управління – це відносно самостійні та однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт. Найбільш поширеною у вітчизняній літературі є класифікація функцій державного управління на *загальні, спеціальні та допоміжні* [58, 130].

Загальні функції носять загальний характер, вони притаманні органам управління на всіх рівнях, здійснюються у всіх сферах державного управління. Зазначені функції справляють об'єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в господарській, політичній, соціально-культурній та інших сферах. Ці функції є основними, при-

таманими будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються. Загальними функціями державного управління є прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік та контроль. Ця класифікація побудована на підставі внутрішньої технології управлінської діяльності. *Спеціальні* – здійснюються окремими суб'єктами управління в певній сфері державного управління. *Допоміжні* функції безпосередньо не впливають на об'єкт управління, але забезпечують ефективне виконання загальних та спеціальних функцій [129].

Отже, *функцію державного управління* можна визначити як частину управлінської діяльності держави, яку здійснюють на основі закону чи іншого правового акта органи виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління з метою виконання функцій держави [58, 130]. В нашому випадку саме ДСНС України, разом з іншими центральними органами виконавчої влади, під загальним керівництвом Кабінету Міністрів України виконують (реалізують) функцію держави із захисту населення і територій України від НС техногенного, природного та воєнного характеру шляхом реалізації повноважень в цій сфері, які визначені Кодексом цивільного захисту України [117]. Під *повноваженнями* розуміють сукупність прав та обов'язків органів управління та їх посадових осіб, які дозволяють їм забезпечувати виконання поставлених завдань.

3.2 Повноваження Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади як суб'єктів забезпечення цивільного захисту

Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері цивільного захисту визначені ст.16 Кодексу цивільного захисту, відповідно до якої до повноважень Кабінету Міністрів України належить:

- керівництво єдиною державною системою цивільного захисту;
- організація здійснення заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- встановлення порядку віднесення міст до відповідних груп цивільного захисту, а суб'єктів господарювання – до відповідних категорій цивільного захисту;
- віднесення міст до груп цивільного захисту, затвердження їх переліку;
- створення резерву засобів індивідуального захисту та матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, визначення їх обсягу і порядку використання;

– вжиття заходів щодо забезпечення готовності єдиної державної системи цивільного захисту до дій в умовах надзвичайних ситуацій та в особливий період;

– визначення порядку переведення єдиної державної системи цивільного захисту з режиму функціонування у мирний час на функціонування в умовах особливого періоду;

– залучення сил цивільного захисту до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, гуманітарних операцій за межами України;

– забезпечення здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій;

– розроблення та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання в особливий період;

– забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки;

– визначення мобілізаційного завдання для задоволення потреб цивільного захисту та порядку накопичення, зберігання і використання мобілізаційних резервів для потреб цивільного захисту в особливий період;

– визначення порядку підготовки та здійснення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки;

– визначення порядку розроблення планів цивільного захисту на особливий період та інших планів у сфері цивільного захисту;

– затвердження щорічного плану основних заходів цивільного захисту України та плану комплектування з навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням заходів з питань цивільного захисту;

– визначення порядку навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях;

– здійснення інших повноважень, передбачених кодексом та іншими законодавчими актами.

Розглянемо повноваження центральних органів виконавчої влади. За Кодексом цивільного захисту України вони стосуються у першу чергу забезпечення цивільного захисту у сфері суспільного життя, в якій реалізує державну політику відповідний орган виконавчої влади. Повноваження включають у себе систему планування і реалізації заходів ЦЗ, спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню; забезпечення техногенної та пожежної безпеки; забезпечення сталого функціонування національної економіки в особливий період, зокрема суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління; керівництво створеними ними аварійно-

рятувальними службами, суб'єктами господарювання, основна діяльність яких спрямована або може бути спрямована на виконання завдань із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, спеціалізованими службами цивільного захисту, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням; забезпечення виконання аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, заходів і робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

До повноважень ЦОВВ відносяться також реалізація заходів з укріплення персоналу та робітників суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, в захисних спорудах; організація створення автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення у разі їх виникнення на об'єктах підвищеної небезпеки, що належать до сфери їх управління; створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; забезпечення навчання з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки посадових осіб міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також підпорядкованих суб'єктів господарювання, та деякі інші. Окремі свої повноваження ряд ЦОВВ реалізують у рамках утворених ними відповідних функціональних підсистем. [131]. Безпосередньо організація заходів цивільного захисту у функціональних підсистемах і забезпечення техногенної та пожежної безпеки у сфері суспільного життя, в якій реалізує державну політику міністерство чи інший центральний орган виконавчої влади, здійснюються підрозділами з питань цивільного захисту, які створюються такими органами у складі їх апаратів. Саме ці підрозділи ЦЗ є робочим органом управління керівника ЦОВВ, який одночасно є начальником функціональної підсистеми ЄДСЦЗ [123, 131]. У центральних органах виконавчої влади, які не створюють функціональні підсистеми, призначаються відповідальні працівники з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки.

Виходячи зі змісту і напрямків діяльності зазначених органів управління, повноваження, задля більш повного розуміння їх структури та змісту, можна розподілити на такі види, як:

- *забезпечуючі;*
- *керівні (розпорядчі);*
- *регулюючі;*
- *координуючі;*
- *контролюючі.*

3.3 Повноваження центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту

Повноваження ДСНС України як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту та здійснює безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту, закріплені статтею 17 Кодексу ЦЗ (Повноваження центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту), хоча повноваження із забезпечення формування державної політики у сфері ЦЗ на цей час реалізує МВС України [132].

З метою упорядкування зазначених повноважень за функціональним напрямком діяльності та змістом професійної складової ДСНС України їх доцільно скорегувати та розподілити за наступними групами:

1. Повноваження, спрямовані на процедуру формування та реалізації заходів державної політики у сфері ЦЗ на основі наявних загроз та оцінки їх ризиків:

– розробляє та вносить до МВС України пропозиції щодо формування державної політики у сфері цивільного захисту;

– реалізує заходи державної політики щодо створення, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту, ведення їх обліку;

– реалізує заходи державної політики щодо впровадження інженерно-технічних заходів цивільного захисту, забезпечує нормативно-правове регулювання у цій сфері, здійснює роботу щодо віднесення населених пунктів та об'єктів національної економіки до груп (категорій) з цивільного захисту, надає на запити замовників вихідні дані та вимоги, необхідні для розроблення та проектування цих заходів;

– реалізує заходи державної політики у сфері радіаційного і хімічного захисту, координує та контролює здійснення заходів щодо захисту населення і територій у разі виникнення радіаційних аварій та надзвичайних ситуацій, пов'язаних з виливом (викидом) небезпечних хімічних речовин, встановлює вимоги для засобів радіаційного і хімічного захисту населення та аварійно-рятувальних формувань;

– здійснює прогнозування спільно із центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями імовірності виникнення надзвичайних ситуацій, визначає показники ризику та здійснює районування території України щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій;

– здійснює реалізацію державної політики стосовно заходів з евакуації населення, координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання з цих питань;

– забезпечує в межах своїх повноважень реалізацію державної політики з питань медичного та біологічного захисту населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій.

2. Повноваження з питань планування та розробки заходів по захисту населення і територій від НС:

– формує проекти планів у сфері цивільного захисту державного рівня на мирний час та особливий період і подає їх на розгляд Кабінету Міністрів України;

– організовує планування заходів цивільного захисту центральними та місцевими органами виконавчої влади;

– бере участь у розробленні мобілізаційного плану держави;

– бере участь у формуванні державного оборонного замовлення;

3. Повноваження стосовно системи дій з реалізації державної політики під час загрози виникнення або виникнення НС:

– здійснює оповіщення та інформування центральних та місцевих органів виконавчої влади про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, здійснює методичне керівництво щодо створення і належного функціонування систем оповіщення цивільного захисту різних рівнів;

– залучає підрозділи пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій усіх форм власності та координує їх діяльність під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного і регіонального рівнів, організовує проведення пошуково-рятувальних робіт та здійснює контроль за їх проведенням;

– забезпечує гасіння пожеж, рятування людей та надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших деяких видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю населення чи призводять до завдання матеріальних збитків;

– здійснює організацію авіаційного пошуку і рятування повітряних суден, що зазнають або зазнали лиха, координує проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт авіаційними силами і засобами центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій усіх форм власності;

– здійснює безпосереднє управління заходами з переведення єдиної державної системи цивільного захисту з режиму функціонування у мирний час на функціонування в умовах особливого періоду;

– розгортає у разі проведення мобілізації спеціальні формування, призначені для виконання окремих завдань цивільного захисту міст, віднесених до груп цивільного захисту, та суб'єктів господарювання, віднесених до категорій цивільного захисту;

– здійснює ліквідацію медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації (осередку ураження) постраждалим та рятувальникам, заходи з медичного забезпечення (лікувально-профілактичні, санітарно-гігієнічні, медичне постачання та санаторно-курортне лікування) осіб рядового і начальницького складу, ветеранів служби цивільного захисту (війни) та членів їхніх сімей;

– забезпечує виконання заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних з технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій, проводить просвітницьку та практично-навчальну роботу з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту;

– виконує піротехнічні роботи, пов'язані зі знешкодженням вибухонебезпечних предметів, що залишилися на території України після воєн, сучасних боєприпасів та підричних засобів (крім вибухових пристроїв, що використовуються в терористичних цілях), крім територій, які надані для розміщення і постійної діяльності військових частин, установ, військових навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань, затверджує порядок організації таких робіт та порядок взаємодії під час їх виконання.

4. Повноваження з нормативно – правового забезпечення діяльності, контролю за безпекою.

– затверджує загальнодержавні правила техногенної та пожежної безпеки, а також вимоги, інструкції й методики, інші нормативно-правові акти у сфері техногенної та пожежної безпеки, які є обов'язковими для всіх підприємств, установ, організацій;

– розробляє та затверджує галузеві стандарти з питань цивільного захисту, рятувальної справи та гідрометеорологічної діяльності;

– здійснює нормативно-правове регулювання щодо порядку організації та здійснення державного нагляду у сферах пожежної і техногенної безпеки, дозвільно-реєстраційної діяльності, оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, порядку та умов застосування запобіжних заходів;

– затверджує перелік критеріїв, за якими проводиться розмежування категорій зон радіоактивно забруднених територій;

– затверджує відомчі норми і правила щодо фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання;

– організовує та забезпечує охорону від пожеж підприємств, установ, організацій та інших об'єктів на підставі договорів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

– здійснює координацію, організацію та методичне керівництво щодо визначення стану готовності функціональних і територіальних підсистем до вирішення завдань цивільного захисту в мирний час та в особливий період;

– здійснює атестацію та сертифікацію аварійно-рятувальних служб і рятувальників;

– здійснює контроль за готовністю авіаційних сил та засобів пошуку і рятування до проведення пошуку і рятування, за організацією пошуково-рятувального забезпечення польотів повітряних суден авіації центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності;

– створює та веде Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів.

5. Повноваження у системі навчання:

– проводить підготовку органів управління функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх ланок;

– визначає основні напрями розвитку відомчої науки, виступає замовником наукових робіт, бере участь у проведенні прикладних науково-дослідних робіт щодо всебічного розвитку напрямів своєї відповідальності;

– організовує та визначає порядок проведення професійної підготовки, підвищення кваліфікації та перепідготовки осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту;

– організовує навчання з питань цивільного захисту посадових осіб центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання, організовує розроблення, розглядає та затверджує програми з навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, організовує та контролює їх виконання;

– встановлює порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту;

– здійснює функції з організації та навчально-методичного забезпечення навчання (підвищення кваліфікації за цільовим призначенням) керівних кадрів і фахівців центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, на яких поширюється дія законів у сфері цивільного захисту, затверджує навчальні плани і програми післядипломної професійної освіти;

– затверджує навчальні програми перепідготовки та підвищення кваліфікації робітничих кадрів сфери цивільного захисту;

– затверджує типові положення про територіальні курси, навчально-методичні центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності;

Крім вищезазначеного, ДСНС України:

– визначає потребу в фінансових та матеріально-технічних ресурсах органів та підрозділів цивільного захисту для виконання ними завдань особливого періоду та у разі проведення цільової мобілізації, подає відповідні пропозиції до центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного і соціального розвитку;

– видає експертні висновки про рівень надзвичайної ситуації, веде їх облік;

– проводить експертизи надзвичайних ситуацій та визначає їх рівні;

– здійснює виконання актів Верховної Ради України, Президента України про надання Україною гуманітарної допомоги іншим державам, у тому числі організовує закупівлю послуг із завантаження, вивезення та складування вантажів, здійснює їх супроводження до місця призначення та передачу отримувачам гуманітарної допомоги.

Наведений перелік та зміст повноважень ДСНС України надає уявлення про визначну роль цього центрального органу виконавчої влади в реалізації державної політики у сфері ЦЗ та безпосередньому керівництві діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту.

3.4 Повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту

До повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій у сфері цивільного захисту належить:

– забезпечення цивільного захисту на відповідній території;

– забезпечення виконання завдань створеними ними територіальними підсистемами та їх ланками;

– забезпечення реалізації вимог техногенної безпеки на потенційно небезпечних об'єктах та інших суб'єктах господарювання, які можуть створити реальну загрозу виникнення аварії, що належать до сфери їх управління;

– розроблення та забезпечення реалізації регіональних, місцевих програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;

– керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням;

– створення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у

сфері цивільного захисту, та підтримання у постійній готовності територіальної системи централізованого оповіщення, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування;

- забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі;

- організація аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій;

- організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

- організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення, створення служб медицини катастроф, необхідних для надання екстреної медичної допомоги та життєзабезпечення населення;

- контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією, за місцями захоронення біологічних матеріалів, заражених активними формами бактерій;

- розроблення та здійснення на відповідній території заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, в особливий період;

- підготовка пропозицій щодо віднесення міст до груп цивільного захисту та подання їх центральному органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту;

- віднесення відповідно до основних показників суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, до категорії цивільного захисту та затвердження їх переліку у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України;

- створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

- завчасне накопичення і підтримання у постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає у прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки I і II категорій, та формувань цивільного захисту, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки;

- взаємодія з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, щодо виконання завдань цивільного захисту;

– організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій;

– забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації, зокрема виплати матеріальної допомоги;

– створення на регіональному та місцевому рівнях комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, а в разі виникнення надзвичайних ситуацій – спеціальних комісій з їх ліквідації (за потреби), забезпечення їх функціонування;

– забезпечення навчання з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки посадових осіб місцевих державних адміністрацій, суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, керівників та їх заступників, здійснення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях;

– організація виконання вимог законодавства щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту;

– визначення потреби фонду захисних споруд цивільного захисту;

– планування та організація роботи з дообладнання або спорудження в особливий період підвальних та інших заглиблених приміщень для укриття населення;

– прийняття рішень про подальше використання захисних споруд цивільного захисту державної та комунальної власності;

– організація обліку фонду захисних споруд цивільного захисту;

– здійснення контролю за утриманням та станом готовності захисних споруд цивільного захисту;

– організація проведення технічної інвентаризації захисних споруд цивільного захисту, виключення їх за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, з фонду таких споруд;

– розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на поліпшення пожежної безпеки суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління;

– здійснення інших повноважень у сфері цивільного захисту, передбачених Кодексом ЦЗ та іншими законодавчими актами.

Реалізація зазначених повноважень відбувається у рамках функціонування територіальних підсистем ЄДСЦЗ та їх ланок під керівництвом та при безпосередній участі у цьому процесі відповідних органів управління, якими є підрозділи з питань ЦЗ О(М)ДА, РДА, ВОМР. Зазначені робочі органи управління мають свою організаційно-функціональну структуру, визначені завдання і робочі функції (види робіт), які спрямо-

вані на забезпечення реалізації органом влади своїх повноважень у сфері ЦЗ. Характерною особливістю цих функцій є те, що вони у більшій мірі описують конкретні дії, здійснюються безпосередньо державними службовцями та іншими посадовими особами, мають чітко визначений результат, мають чітко визначеного отримувача цього результату, що надає можливість сформулювати поняття цього виду функцій як постійну діяльність структурних органів управління з питань ЦЗ, яка спрямована на забезпечення виконання законодавчо визначених повноважень головного органу влади та має результируючий вихід, отримувачем якого є зовнішній, для даного органу, суб'єкт.

3.5 Завдання й обов'язки суб'єктів господарювання

До завдань і обов'язків суб'єктів господарювання у сфері цивільного захисту належить:

- забезпечення виконання заходів у сфері цивільного захисту на об'єктах суб'єкта господарювання;
- забезпечення відповідно до законодавства своїх працівників засобами колективного та індивідуального захисту;
- розміщення інформації про заходи безпеки та відповідну поведінку населення у разі виникнення аварії;
- організація та здійснення під час виникнення надзвичайних ситуацій евакуаційних заходів щодо працівників та майна суб'єкта господарювання;
- створення об'єктових формувань цивільного захисту відповідно до Кодексу цивільного захисту України та інших законодавчих актів, необхідної для їх функціонування матеріально-технічної бази і забезпечення готовності таких формувань до дій за призначенням;
- створення диспетчерських служб відповідно Кодексу ЦЗ та інших законів, необхідних для забезпечення безпеки об'єктів підвищеної небезпеки;
- проведення оцінки ризиків виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах суб'єкта господарювання, здійснення заходів щодо неперевищення прийнятних рівнів таких ризиків;
- здійснення навчання працівників з питань цивільного захисту, у тому числі правилам техногенної та пожежної безпеки;
- декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки;
- розроблення планів локалізації та ліквідації наслідків аварій на об'єктах підвищеної небезпеки;
- проведення об'єктових тренувань і навчань з питань цивільного захисту;

- забезпечення аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання;
- здійснення за власні кошти заходів цивільного захисту, що зменшують рівень ризику виникнення надзвичайних ситуацій;
- забезпечення безперешкодного доступу посадових осіб органів державного нагляду, працівників аварійно-рятувальних служб, з якими укладені угоди про аварійно-рятувальне обслуговування суб'єктів господарювання, для проведення обстежень на відповідність протиаварійних заходів планам локалізації й ліквідації наслідків аварій на об'єктах підвищеної небезпеки та потенційно небезпечних об'єктах, сил цивільного захисту – для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у разі виникнення надзвичайних ситуацій;
- забезпечення дотримання вимог законодавства щодо створення, зберігання, утримання, використання та реконструкції захисних споруд цивільного захисту;
- здійснення обліку захисних споруд цивільного захисту, які перебувають на балансі (утриманні);
- дотримання протиепідемічного, протиепізоотичного та протиепіфітотичного режиму;
- створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- розроблення заходів щодо забезпечення пожежної безпеки, впровадження досягнень науки і техніки, позитивного досвіду із зазначеного питання;
- розроблення і затвердження інструкцій та видання наказів з питань пожежної безпеки, здійснення постійного контролю за їх виконанням;
- забезпечення виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, а також виконання вимог приписів, постанов та розпоряджень центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки;
- утримання у справному стані засобів цивільного та протипожежного захисту, недопущення їх використання не за призначенням;
- здійснення заходів щодо впровадження автоматичних засобів виявлення та гасіння пожеж і використання для цієї мети виробничої автоматики;
- своєчасне інформування відповідних органів та підрозділів цивільного захисту про несправність протипожежної техніки, систем протипожежного захисту, водопостачання, а також про закриття доріг і проїздів на відповідній території;

– виконання інших завдань і заходів у сфері цивільного захисту, передбачених Кодексом ЦЗ та іншими законодавчими актами.

Організація заходів цивільного захисту суб'єкта господарювання здійснюється підрозділами (посадовими особами) з питань цивільного захисту, які створюються (призначаються) керівниками зазначених суб'єктів господарювання з урахуванням таких вимог:

– у суб'єктах господарювання, віднесених до відповідних категорій цивільного захисту, з чисельністю працюючих понад 3 тисячі осіб створюються підрозділи з питань цивільного захисту;

– у суб'єктах господарювання, а також закладах охорони здоров'я із загальною чисельністю працюючих та осіб, які перебувають на лікуванні, від 200 до 3 тисяч осіб та у суб'єктах господарювання, віднесених до другої категорії цивільного захисту, призначаються посадові особи з питань цивільного захисту;

– у навчальних закладах з денною формою навчання з чисельністю 500 і більше осіб, які навчаються, призначаються посадові особи з питань цивільного захисту;

– у суб'єктах господарювання з чисельністю працюючих до 200 осіб призначаються особи з питань цивільного захисту за рахунок штатної чисельності суб'єкта господарювання.

Порядок діяльності підрозділів з питань цивільного захисту або призначених осіб визначається відповідними положеннями про них або посадовими інструкціями. Положення про підрозділ (посадова інструкція працівника) з питань цивільного захисту затверджується керівником, що його створив (призначив), на підставі типового положення про такий підрозділ, що затверджується центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту. Основними завданнями підрозділу з питань цивільного захисту є:

– організація виконання заходів у сфері цивільного захисту на об'єктах суб'єкта господарювання, спрямованих на захист працівників, майна і територій від надзвичайних ситуацій, зменшення ризику їх виникнення та забезпечення сталого функціонування суб'єкта господарювання в умовах надзвичайної ситуації і в особливий період;

– забезпечення виконання завдань, створених суб'єктом господарювання, органами управління і силами цивільного захисту та підтримання їх готовності до дій за призначенням;

– забезпечення виконання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки.

Висновки за розділом

1. Серед рис, що характеризують правове становище органів управління системою цивільного захисту, за допомогою яких державні органи виконують певні завдання і функції, особлива роль належить повноваженням.

2. Виходячи зі змісту і напрямків діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх повноваження у сфері ЦЗ розподіляються на такі види, як забезпечуючі; керівні (розпорядчі); регулюючі; координуючі; контролюючі.

3. Ключовими суб'єктами державного управління цивільним захистом є:

– на державному рівні – Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, інші центральні органи виконавчої влади;

– на регіональному рівні – Департаменти (Управління) облдержадміністрацій з питань цивільного захисту та ГУ (У) ДСНС України.

5. Запропонований розподіл повноважень ДСНС України за функціональними напрямки діяльності та змістом професійної складової цього органу управління, сприятиме більш чіткому розумінню ролі й місця ДСНС в реалізації функцій державного управління цивільним захистом.

6. Формулювання окремих повноважень ДСНС України та місцевих органів виконавчої влади, закріплених на законодавчому рівні, відрізняються або зайвим узагальненням, або надлишковою деталізацією, що потребує подальшого удосконалення їх змісту та упорядкування структури.

7. Стан техногенної та пожежної безпеки на об'єктах суб'єктів господарювання залежить від ступеня реалізації завдань із забезпечення безпечного їх функціонування з боку керівників підприємств, установ та організацій.

Контрольні питання та завдання до третього розділу

1. Надайте загальне визначення понять: «функції держави», «функції державного управління», «повноваження», «функції».

2. Наведіть зміст повноважень Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади як суб'єктів забезпечення цивільного захисту

3. Наведіть зміст повноважень центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

4. Наведіть зміст повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту.

5. Проведіть розподіл повноважень за формою впливу органу управління на об'єкт управління та функціональним призначенням.

6. Проведіть порівняльний аналіз повноважень територіальних органів управління центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та органів управління з питань цивільного захисту обласних державних адміністрацій.

7. Надайте характеристику складу та завдань підрозділів з питань цивільного захисту О(М)ДА, РДА, ВОМР, які безпосередньо організують реалізацію завдань цивільного захисту.

8. Визначте склад завдань і обов'язків з цивільного захисту суб'єктів господарювання.

9. Надайте перелік обставин, які вимагають від суб'єкта господарювання утворення підрозділів цивільного захисту.

10. Охарактеризуйте основні завдання підрозділу з питань цивільного захисту суб'єкта (об'єкта) господарювання.

РОЗДІЛ 4. ЄДИНА ДЕРЖАВНА СИСТЕМА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Наявні загрози безпеки населення і територій України (рис. 4.1), вимагають створення надійної та ефективної державної системи цивільного захисту з покладенням на неї завдань із забезпечення реалізації заходів державної політики у сфері ЦЗ та заходів цивільного захисту.



Рис. 4.1 – Види загроз безпеки населення і територій України

Термін – «єдина державна система цивільного захисту» вживається у такому значенні: сукупність органів управління, сил і засобів центральних та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту

Єдина державна система цивільного захисту є одним із механізмів реалізації державної політики у сфері цивільного захисту.

4.1 Завдання та організаційно – структурна побудова єдиної державної системи цивільного захисту

З позицій системного та інституціонального підходів система цивільного захисту, по суті, являє собою інтегровану, соціотехнічну підсистему держави, метою функціонування якої є досягнення і підтримка стану максимальної захищеності населення, його життєво важливих інтересів і територій при різного роду техногенних впливах, небезпечних природних, екологічних явищах і катастрофах, а також у разі виникнення загроз військового характеру. У рамках ЄДСЦЗ України, шляхом об'єднання дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій та установ, підпорядкованих їм сил і засобів, реалізуються заходи державної політики у сфері ЦЗ у мирний час та в особливий період. Діяльність ЄДСЦЗ України визначена «Положенням про Єдину державну систему цивільного захисту» [123], згідно з яким *основними завданнями ЄДСЦЗ є:*

- 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.

Виходячи з наявних військових загроз та набутої практики дій органів виконавчої влади, сил цивільного захисту з надання допомоги постраждалому населенню під час проведення антитерористичної операції на сході України, є доцільним розширити перелік покладених на ЄДСЦЗ завдань такими як:

– першочергове забезпечення населення, постраждалого під час виникнення НС або під час ведення військових дій, або унаслідок цих дій, у тому числі медичне обслуговування, включаючи надання першої медичної допомоги, термінове надання житла і вживання інших необхідних заходів;

– термінове поховання загиблих у військовий час;

– розробка і реалізація правових та економічних норм по забезпеченню захисту населення і територій від НС;

– боротьба з пожежами;

– виявлення і позначення небезпечних районів;

– термінова допомога у відновленні й підтримці порядку в районах лиха;

– допомога в збереженні об'єктів, суттєво необхідних для виживання.

Крім цього, завдання щодо захисту населення, у разі виникнення НС, доцільно конкретизувати заходами з евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей в безпечні райони, а також з надання населенню захисних споруд та засобів індивідуального захисту, адже ці питання знайшли своє відображення у повноваженнях органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

З огляду на зазначене, перелік визначених завдань можна систематизувати за їх стратегічним значенням і пріоритетом, а саме:

1. Зниження ризиків виникнення НС та їх наслідків.

Це досягається шляхом розробки та реалізації превентивних (цілеспрямованих попереджувальних) заходів у загальнодержавній системі забезпечення безпеки з метою зменшення виникнення загроз техногенного та природного характеру. Значна частина цих заходів здійснюється у рамках інженерного, радіаційного, хімічного, медичного, медикобіологічного і протипожежного захисту населення і територій від НС і передбачаються державними цільовими програмами.

2. Забезпечення невідкладних дій щодо захисту населення у разі загрози або виникнення НС

Зазначене завдання ЄДСЦЗ передбачає:

- своєчасне оповіщення та інформування населення про загрозу або виникнення НС через відповідні технічні системи оповіщення та зв'язку на усіх рівнях управління;
- укриття населення в захисних спорудах завчасно утвореного їх фонду;
- своєчасну та організовану евакуацію населення, у разі загрози його життю та здоров'ю, в безпечні райони з наданням невідкладної медичної допомоги постраждалим, створення умов із життєзабезпечення евакуйованого населення та забезпечення соціального захисту постраждалих.

3. Забезпечення оперативного реагування наявного складу сил ЦЗ на усі види загроз з їх локалізації, ліквідації осередків НС та їх наслідків.

Це досягається шляхом створення угруповань ЦЗ, їх матеріально – технічного забезпечення, формуванням резерву сил і засобів, удосконалення підготовки органів управління і складу сил.

Важливе значення в реалізації державної політики у сфері ЦЗ відіграє організаційний механізм державного управління. Під ним розуміють сукупність різних процесів і дій, які спрямовані на утворення взаємозв'язків між складовими елементами в механізмі управління та мають організувати регулювання, координацію дій з метою забезпечення ефективної діяльності державної управлінської системи. Система державного управління у сфері ЦЗ в Україні включає наступні елементи: суб'єкт управління – органи державної влади, які формують та реалізують державну політику у сфері ЦЗ; об'єкт управління – сфера ЦЗ, діяльність у цій сфері спрямована на захист населення і територій України від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру; управлінська діяльність – організація суспільних відносин, що забезпечує прямі та зворотні зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління [130]. У нашому випадку організаційна структура ЄДСЦЗ являє собою механізм державного управління питаннями ЦЗ. Вона представлена як органічно єдина і постійно діюча на професійній основі система державних органів влади, установ та організацій, а також владних структур місцевого самоврядування, за допомогою яких держава реалізує функцію цивільного захисту.

Функціонування структури тісно пов'язане з метою, функціями органів влади, процесом управління, роботою окремих структурних підрозділів, розподілом між ними повноважень. В рамках цієї структури

протікає весь управлінський процес, в якому беруть участь фахівці всіх рівнів, категорій та професійної спеціалізації.

Слід зазначити, що організаційна структура Єдиної державної системи цивільного захисту з 2004 року залишилася практично незмінною за винятком появи, у зв'язку зі зміною статусу МНС на ДСНС, нового відомства, на яке покладено забезпечення формування державної політики у сфері ЦЗ (спочатку це було Міністерство оборони, а зараз МВС України) [87]. При цьому реалізація державної політики у сфері ЦЗ є завданням ДСНС України. Відповідно до Кодексу цивільного захисту України та «Положення про єдину державну систему цивільного захисту» [117, 123] керівництво ЄДСЦЗ здійснює Кабінет Міністрів України. Безпосереднє керівництво діяльністю ЄДСЦЗ покладено на ДСНС України.

ЄДСЦЗ складається з органів управління та утворюваних ними постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їх ланок (Рис 4.2).

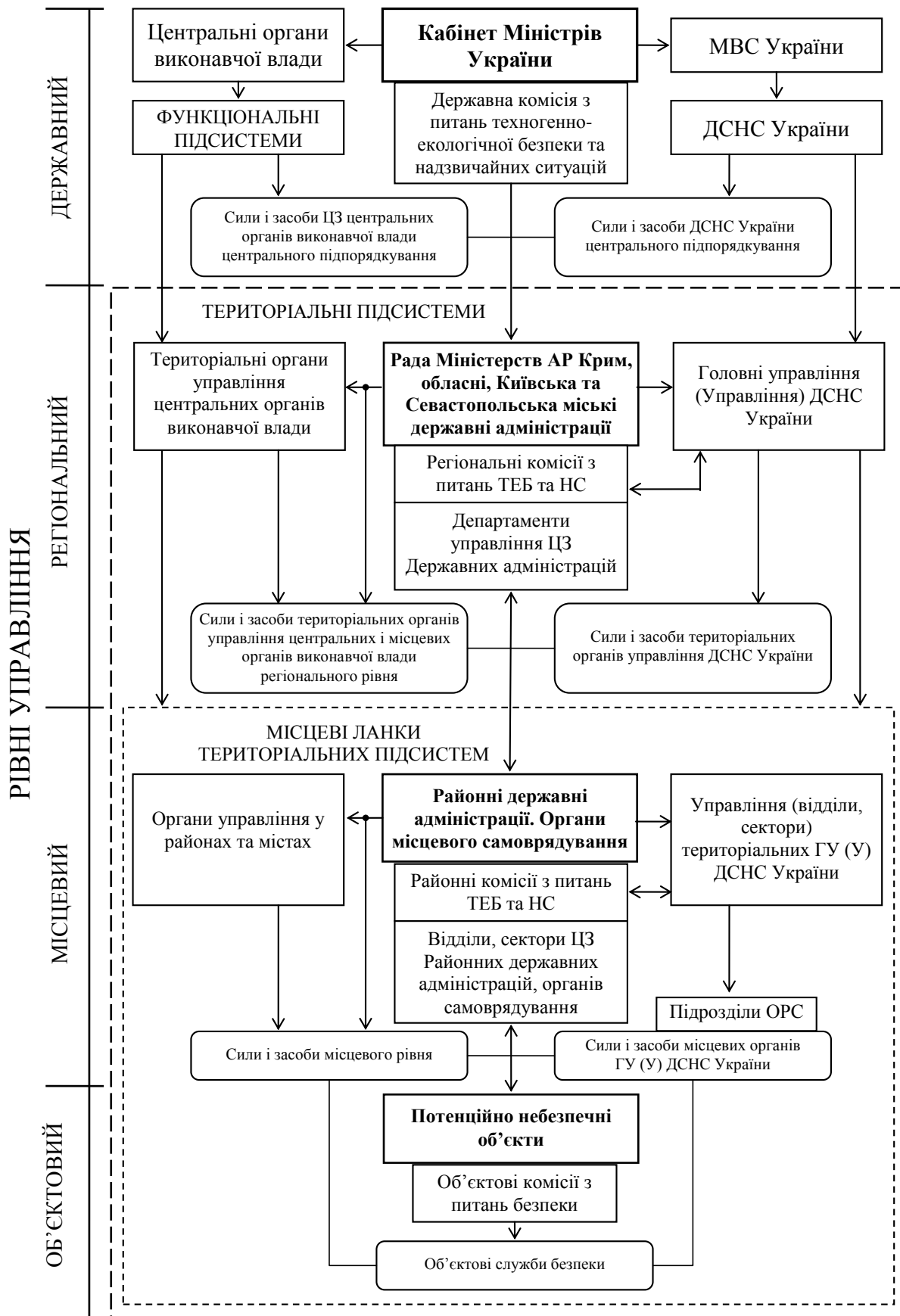
Функціональні підсистеми ЄДСЦЗ в Україні створюються у відповідних сферах суспільного життя, окремими центральними органами виконавчої влади (додаток Б), з метою захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС. У процесі своєї діяльності ці органи управління виконують певні функції, сукупність яких охоплює весь склад завдань управління у сфері ЦЗ і характеризує зміст управління.

Безпосереднє керівництво діяльністю окремої функціональної підсистеми здійснюється керівником органу чи суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему.

Територіальні підсистеми ЄДСЦЗ створюються місцевими органами виконавчої влади в межах територій адміністративно – територіальних одиниць першого (регіонального) рівня і складаються з ланок адміністративно-територіального розподілу цих територій, а саме: в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі.

(Примітка: Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [133], територія АР Крим та м. Севастополь визначені тимчасово окупованою територією).

Метою створення територіальних підсистем є здійснення заходів щодо захисту населення і територій від НС у мирний час та в особливий період у відповідному регіоні.



**Рис. 4.2 – Схема побудови та управління
Єдиної державної системи цивільного захисту**

Безпосереднє керівництво діяльністю територіальної підсистеми, її ланок здійснюється посадовою особою, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку. Тобто цією посадовою особою, наприклад в області, є голова обласної державної адміністрації, а у районі, місті, де утворюються місцеві ланки територіальних підсистем, – голова районної державної адміністрації, голова виконавчої ради органу місцевого самоврядування. Самі ланки територіальних підсистем створюються відповідними органами виконавчої влади (державними адміністраціями) у районах, районах у містах Києві та Севастополі, а також органами місцевого самоврядування – в обласних центрах, у містах обласного і районного значення.

Функціональні, територіальні підсистеми ЄДСЦЗ та їх ланки у своїй роботі керуються відповідними положеннями, розробленими на основі типового положення про них [131] та затвердженими органом, який їх створив. При цьому передбачена процедура погодження цих положень з органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері ЦЗ.

У зв'язку з розпочатим у країні процесом утворення об'єднаних територіальних громад, відповідно до концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [134], постало питання щодо необхідності формування організаційної структури з питань цивільного захисту на територіях об'єднаних громад у селах та селищах, зокрема – ланок територіальних підсистем. Однак це питання потребує ретельного опрацювання, економічного обґрунтування та законодавчого урегулювання. Адже без наявності відповідної інфраструктури, сил і засобів ЦЗ в об'єднаних громадах, які були б спроможні самостійно забезпечувати ефективне реагування на загрози виникнення або виникнення НС місцевого рівня, такі ланки будуть мати формальний статус.

4.2 Склад та характеристика органів управління системи цивільного захисту

Вирішальну роль у процесі діяльності ЄДСЦЗ відіграють її органи управління, які за своїм функціональним призначенням поділяються на постійно діючі органи управління ЦЗ, координаційні органи та органи повсякденного управління [123]. Структурний склад зазначених органів наведено на рис. 4.3.

Постійно діючі органи управління

Постійно діючими органами управління ЦЗ, до повноважень яких належать питання організації та здійснення заходів цивільного захисту, є:

– на державному рівні – Кабінет Міністрів України, ДСНС, а також центральні органи виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми, та підрозділи з питань ЦЗ у складі їх апаратів;

– на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації (О(М)ДА), підрозділи з питань ЦЗ, які утворюються у їх складі, територіальні органи ДСНС;

– на місцевому рівні – районні, районні у мм. Києві та Севастополі держадміністрації (РДА), виконавчі органи міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення) рад (ВОМР), підрозділи з питань ЦЗ, які утворюються у їх складі, виконавчі органи селищних та сільських рад, підрозділи територіальних органів ДСНС;

– на об'єктовому рівні – керівні органи підприємств, установ та організацій, а також підрозділи (посадові особи) з питань ЦЗ, які утворюються (призначаються) такими органами відповідно до законодавства.



Рис 4.3 – Структура органів управління ЄДСЦЗ

Зміст повноважень постійно діючих органів управління детально розглянуто та проаналізовано у розділі 2.

Координаційні органи управління

До координаційних органів відносяться:

– на загальнодержавному рівні – Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;

– на регіональному рівні – комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій Автономної Республіки Крим, областей, мм. Києва та Севастополя;

- на місцевому рівні – комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та НС районів, міст, районів у містах, селищ;
- на об'єктовому рівні – комісії з питань НС підприємств, установ та організацій.

Діяльність зазначених комісій здійснюється відповідно до положень про них [124, 135]. Основними завданнями комісії на території окремої адміністративно-територіальної одиниці є:

1. Координація діяльності райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, *пов'язаної з:*

- функціонуванням територіальної підсистеми єдиної системи цивільного захисту;

- здійсненням оповіщення органів управління та сил цивільного захисту, а також населення про виникнення надзвичайної ситуації та інформування його про дії в умовах такої ситуації;

- залученням сил цивільного захисту до проведення аварійно – рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, надання гуманітарної допомоги;

- забезпеченням реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки;

- навчанням населення діям у надзвичайній ситуації;

- визначенням меж зони надзвичайної ситуації;

- здійсненням постійного прогнозування зони можливого поширення надзвичайної ситуації та масштабів можливих наслідків;

- організацією робіт із локалізації і ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, залучення для цього необхідних сил і засобів;

організацією та здійсненням:

- заходів щодо життєзабезпечення населення, що постраждало внаслідок виникнення надзвичайної ситуації;

- заходів з евакуації (у разі потреби);

- радіаційного, хімічного, біологічного, інженерного та медичного захисту населення і територій від наслідків надзвичайної ситуації;

- вжиттям заходів до забезпечення готовності територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту до дій в умовах надзвичайної ситуації та в особливий період;

- здійсненням безперервного контролю за розвитком надзвичайної ситуації та обстановкою на аварійних об'єктах і прилеглих до них територіях;

- інформуванням органів управління цивільного захисту та населення про розвиток надзвичайної ситуації та заходи, що здійснюються;

забезпеченням:

- живучості об'єктів національної економіки та державного управління під час реагування на надзвичайну ситуацію;

– стабільного функціонування об'єктів паливно-енергетичного комплексу під час виникнення надзвичайної ситуації, злагодженої роботи підприємств, установ та організацій для забезпечення сталої й безперебійної роботи об'єктів Єдиної газотранспортної та об'єднаної енергетичної систем України;

– безпеки та сталої роботи транспортної інфраструктури, послуг поштового зв'язку та всіх видів електричного зв'язку;

– санітарного та епідемічного благополуччя населення;

– організацією та керівництвом за проведенням робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій регіонального і місцевого рівня;

– встановленням кількісних та якісних показників виведення з ладу транспортних засобів, промислових, громадських і житлових будинків та споруд, комунальних і енергетичних мереж, засобів зв'язку, магістральних газо-, нафто- або інших трубопроводів, залізничних вузлів, портів, мостів, шляхопроводів тощо.

2. Визначення шляхів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час:

– функціонування територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту та її ланок;

здійснення заходів:

– щодо соціального захисту населення, що постраждало внаслідок виникнення надзвичайної ситуації;

– щодо медичного та біологічного захисту населення у разі виникнення надзвичайної ситуації;

– порушення умов належного функціонування об'єктів інфраструктури та безпеки життєдіяльності населення, зокрема у сферах національної безпеки і оборони, енергетики, фінансів, соціального захисту, охорони здоров'я та навколишнього природного середовища.

3. Погодження положень про місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;

4. Підвищення ефективності діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, райдержадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій під час реагування на надзвичайну ситуацію.

Для здійснення координаційних функцій *регіональні та місцеві комісії наділені наступними правами:*

– залучати у разі потреби в установленому законодавством порядку до ліквідації наслідків надзвичайної ситуації регіонального та місцевого рівня сили і засоби територіальної підсистеми єдиної системи

цивільного захисту (регіональна комісія) або відповідної ланки такої підсистеми (місцева комісія);

– заслуховувати інформацію керівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, з питань, що належать до їх компетенції, й давати їм відповідні доручення;

– одержувати від територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, матеріали і документи, необхідні для вирішення питань, що належать до її компетенції;

– залучати до участі у своїй роботі представників територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (за погодженням з їх керівниками);

– розглядати матеріали розслідувань про причини і наслідки виникнення надзвичайної ситуації та вносити пропозиції щодо притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності посадових осіб, винних у її виникненні.

Зазначено, що головою комісії є керівник органу, який її утворив – зараз це перші особи державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (до 2015 року функції голови комісії на державному рівні виконував віце – прем'єр – міністр України, а на регіональному та місцевому рівнях, як правило, перший заступник, заступник голови відповідної державної адміністрації, що слід очікувати у майбутньому при стабілізації обстановки).

Посадовий склад комісії затверджується органом, який її утворив, на основі пропозицій територіальних органів центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Персональний склад комісії затверджується головою комісії, який організовує її роботу за допомогою секретаріату.

З метою координації й керівництва роботою з ліквідації наслідків НС, які за своїми масштабами, людськими та економічними втратами мають вплив на соціально-психологічний, економічний, епідеміологіч-

ний стан, на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівні передбачено утворення спеціальних комісій з ліквідації наслідків НС, діяльність яких провадиться відповідно до положень про такі комісії.

В цілому комісії з питань ТЕБ та НС усіх рівнів відіграють важливу роль у системі управління сферою ЦЗ та є тим органом управління, за допомогою якого утворюється система сумісних дій із запобігання і реагування на усі види загроз, незважаючи на відомчу відокремленість суб'єктів забезпечення цивільного захисту. Також вони мають важелі впливу на суб'єкти господарювання щодо забезпечення ними належного рівня екологічної, техногенної та пожежної безпеки на своїх підвідомчих об'єктах та прилеглих до них територіях.

Органи повсякденного управління

Для забезпечення управління у режимі повсякденного функціонування органами управління та силами цивільного захисту, координації їх дій, здійснення цілодобового чергування та забезпечення функціонування системи збору, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку в районах виникнення НС функціонують органи повсякденного управління, які оснащені необхідними засобами зв'язку, оповіщення, збирання й аналізу інформації. Вони представлені на відповідних рівнях оперативно-черговими службами центрів управління в НС ДСНС України та його територіальних органів управління; оперативно-черговими (черговими, диспетчерськими) службами ЦОВВ та їх територіальних органів, підприємств, установ та організацій (у разі їх утворення); оперативно-черговими службами пунктів управління Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій; черговими службами райдержадміністрацій та ВОМР.

Для забезпечення сталого управління суб'єктами забезпечення ЦЗ та виконання функцій, передбачених на особливий період, використовується відповідно до статті 72 Кодексу цивільного захисту України державна система пунктів управління.

Для управління Єдиною державною системою цивільного захисту використовується телекомунікаційна мережа загального користування, телекомунікаційна мережа спеціального призначення та державна система урядового зв'язку.

Діяльність усіх зазначених структур спрямована на попередження, реагування та мінімізацію наслідків НС у разі їх виникнення.

КМ України, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, як постійні органи управління ЄДСЦЗ, наділені повноваженнями у сфері ЦЗ, які, як зазначалось вище, у досить детальній формі викладені у Кодексі ЦЗ [117] та проаналізовані у розділі

2 навчального посібника. В основному ці повноваження, відповідно до компетенції, спрямовані на керівництво ЄДСЦЗ, її підсистемами та ланками, здійснення функцій планування, забезпечення виконання заходів щодо захисту населення, територій та суб'єктів господарювання від НС, забезпечення готовності до дії ЄДСЦЗ у різних режимах функціонування системи тощо.

4.3 Режими функціонування системи цивільного захисту та порядок їх встановлення

Найбільш поширеним і ефективним способом дії державних органів влади в надзвичайних ситуаціях є адміністративно-правовий. Він передбачає побудову системи державного управління, здатної в цілому і на різних рівнях у межах її підсистем діяти адекватно загрозам. Наявність загроз виникнення НС потребує від органів влади, відповідно до рівня цих загроз, розробляти заходи протидії та запроваджувати режими функціонування ЄДСЦЗ, що передбачають особливі форми і методи державного управління з реагування на наявні загрози. У кризових ситуаціях змінюються організація державного управління, структура і система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Єдина державна система цивільного захисту України, залежно від масштабів і особливостей НС, що прогнозується або виникла, функціонує у таких режимах [117, 123]:

1. Повсякденного функціонування. Встановлюється за умов нормальної виробничо-промислової, радіаційної, хімічної, сейсмічної, гідрогеологічної, гідрометеорологічної, техногенної та пожежної обстановки та за відсутності епідемій, епізоотій, епіфітотій. Під час повсякденного функціонування:

– виконуються завдання щодо забезпечення спостереження, організації і проведення моніторингу, гідрометеорологічного прогнозування та здійснення контролю за станом навколишнього природного середовища та небезпечних процесів, що можуть призвести до виникнення НС на потенційно небезпечних об'єктах, об'єктах підвищеної небезпеки і прилеглих до них територіях, а також на територіях, на яких існує загроза виникнення геологічних та гідрогеологічних явищ і процесів;

– здійснюється планування заходів ЦЗ та реалізація планових заходів та заходів, передбачених цільовими програмами щодо запобігання виникненню НС, забезпечення безпеки та захисту населення і територій від таких ситуацій, а також заходів щодо підготовки до дій за призначенням органів управління та сил ЦЗ;

– здійснюється цілодобове чергування пожежно-рятувальних підрозділів та інших аварійно-рятувальних формувань оперативного спря-

мування з одночасним забезпеченням готовності органів управління та інших сил ЦЗ до дій за призначенням;

- проводиться підготовка фахівців ЦЗ, підготовка керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів щодо ЦЗ, навчання населення діям у разі виникнення НС;

- створюються і поновлюються матеріальні резерви для запобігання виникненню НС, ліквідації їх наслідків;

- підтримуються у готовності автоматизовані системи централізованого оповіщення про загрозу або НС.

2. Підвищеної готовності. Тимчасово встановлюється у разі загрози виникнення надзвичайної ситуації за рішенням відповідно Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міських державних адміністрацій для єдиної державної системи цивільного захисту в повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем. При встановленні цього режиму:

- здійснюється оповіщення органів управління та сил ЦЗ, а також населення про загрозу виникнення НС та інформування його про дії у можливій зоні НС;

- формуються оперативні групи для виявлення причин погіршення обстановки та підготовки пропозицій щодо її нормалізації;

- посилюється спостереження та контроль за гідрометеорологічною обстановкою, ситуацією на потенційно небезпечних об'єктах, території об'єкта підвищеної небезпеки та/або за його межами, території, на якій існує загроза виникнення геологічних та гідрогеологічних явищ і процесів, а також здійснюється постійне прогнозування можливості виникнення НС та їх масштабів;

- уточнюються плани реагування на НС, здійснюються заходи щодо запобігання їх виникненню;

- уточнюються та здійснюються заходи щодо захисту населення і територій від можливих НС;

- приводяться у повну готовність наявні сили і засоби ЦЗ.

3. Надзвичайної ситуації. Встановлюється у разі виникнення надзвичайної ситуації за рішенням відповідно Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міських державних адміністрацій для єдиної державної системи ЦЗ у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем.

У разі виникнення НС:

- здійснюється оповіщення органів управління та сил ЦЗ, а також населення про виникнення НС та інформування його про дії в умовах такої ситуації;

- призначається керівник робіт із ліквідації наслідків НС та утворюється у разі потреби спеціальна комісія з ліквідації наслідків НС;
- визначається зона надзвичайної ситуації;
- здійснюється постійне прогнозування зони можливого поширення НС та масштабів можливих наслідків;
- організуються роботи з локалізації й ліквідації наслідків НС, залучаються для цього необхідні сили і засоби;
- організуються та здійснюються заходи щодо життєзабезпечення постраждалого населення;
- організуються та здійснюються (у разі потреби) евакуаційні заходи;
- організуються і здійснюються заходи радіаційного, хімічного, біологічного, інженерного та медичного захисту населення і територій від наслідків НС;
- здійснюється безперервний контроль за розвитком НС та обстановкою на аварійних об'єктах і прилеглих до них територіях;
- інформуються органи управління ЦЗ та населення про розвиток НС та заходи, що здійснюються.

4. Надзвичайного стану. Режим надзвичайного стану для єдиної державної системи цивільного захисту у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється у межах території, на якій введено правовий режим надзвичайного стану, відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [136]. Відповідно до зазначеного закону надзвичайний стан вводиться лише за наявності реальної загрози безпеці громадян або конституційному ладові, усунення якої іншими способами є неможливим. Надзвичайний стан може бути введений в разі: – виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення; – здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення; – виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів, або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування; – виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи; – спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства; – масового переходу державного кордону з території суміжних держав; – необхідності віднов-

лення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.

Особливістю введення (встановлення) режиму надзвичайного стану є те, що, на відміну від попередніх режимів цей режим вводиться не органами виконавчої влади, а Президентом України за його Указом, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох діб з моменту звернення Президента. Пропозиції щодо введення надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України. В разі необхідності введення надзвичайного стану з підстав виникнення особливо тяжких НС техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення, пропозиції щодо його введення подає Кабінет Міністрів України. Законом визначено, що надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях.

Законодавством також передбачено, що у разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більш як на 30 діб. Указ Президента України про продовження дії надзвичайного стану набирає чинності після його затвердження Верховною Радою України. Ще однією особливістю зазначеного режиму є введення до складу органів управління ЄДСЦЗ військового командування.

Військовим командуванням, якому в межах, визначених цим Законом, надається право разом з органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування здійснювати заходи правового режиму надзвичайного стану, є:

Головний орган військового управління Національної гвардії України; Служба безпеки України; Військова служба правопорядку у Збройних Силах України.

Здійснення заходів по впровадженню і забезпеченню дії надзвичайного стану покладається згідно з Указом Президента України на органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та відповідні військові командування. Координація діяльності органів виконавчої влади, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану в частині, що не належить до повноважень Ради національної безпеки і оборони України, покладається на КМУ. Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, або захисту

прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану можуть запроваджуватися такі заходи:

- встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан;
- обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;
- посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства;
- заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом;
- заборона страйків;
- примусове відчуження або вилучення майна в юридичних і фізичних осіб.

У разі введення надзвичайного стану з підстав, пов'язаних з виникненням особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, крім заходів, перелічених вище, можуть також здійснюватися додаткові заходи, такі як:

- тимчасова чи безповоротна евакуація людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових житлових приміщень;
- встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання НС;
- тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією НС або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань;
- встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів;
- запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності;
- мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації НС з обов'язковою компенсацією понесених втрат;
- зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт;
- усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі ненадання виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств,

установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану, та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб.

З метою ліквідації стихійного лиха чи катастроф у мирний час може здійснюватися цільова мобілізація, обсяги і строк проведення якої визначаються в Указі Президента України про введення надзвичайного стану.

У виняткових випадках, пов'язаних з необхідністю проведення невідкладних аварійно-рятувальних робіт, допускається тимчасове переведення або залучення на добровільній основі працездатного населення і транспортних засобів громадян для виконання зазначених робіт за дозволом відповідного керівника аварійно-рятувальних робіт та за умови обов'язкового забезпечення безпеки праці. При цьому забороняється залучення неповнолітніх, а також вагітних жінок до робіт, які можуть негативно вплинути на стан їх здоров'я.

Кодексом ЦЗ та Положенням про ЄДСЦЗ [117, 123] передбачений також порядок діяльності ЄДСЦЗ у режимі функціонування в умовах особливого періоду, на який система переводиться в повному обсязі або у межах відповідних регіонів з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях. В особливий період ЄДСЦЗ функціонує відповідно до Кодексу ЦЗ та з урахуванням особливостей, що визначаються згідно з вимогами Законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», а також інших нормативно-правових актів.

Підготовка ЄДСЦЗ до виконання завдань ЦЗ в умовах особливого періоду здійснюється завчасно у мирний час. Переведення системи ЦЗ у режим функціонування в умовах особливого періоду здійснюється відповідно до актів Президента України, КМУ, планів ЦЗ на особливий період.

Виконання завдань цивільного захисту під час функціонування ЄДСЦЗ в умовах особливого періоду здійснюється у взаємодії з відповідним військовим командуванням.

В цілому, аналізуючи зміст заходів та порядку запровадження режимів надзвичайної ситуації і правового режиму надзвичайного стану, слід відмітити наступні характерні риси діяльності у цих режимах ЄДСЦЗ:

1. При введенні в дію відповідних режимів передбачається створення спеціальних органів управління або зміна повноважень постійно діючих органів державної влади. Зокрема в умовах режиму надзвичайного стану з'являються додаткові суб'єкти управління ЄДСЦЗ – Прези-

дент України, Рада національної безпеки і оборони України, військове командування.

2. Оперативні органи управління наділяються надвідомчими повноваженнями.

3. Введення в дію режиму надзвичайного стану передбачає розробку механізму його реалізації, що містить процедурні та матеріальні гарантії. Він повинен включати в себе такі обов'язкові для виконання критерії як:

- підстави введення;
- вказівка на посадову особу, яка прийняла рішення про введення надзвичайного режиму;
- необхідність схвалення законодавчим органом державної влади прийнятого уповноваженим законом посадовою особою рішення про введення надзвичайного режиму;
- перелік обмежень конституційних прав і свобод громадян та юридичних осіб, які запроваджуються;
- перелік додаткових обов'язків, покладених на фізичних і юридичних осіб;
- тимчасові зміни в розмежуванні предметів ведення і повноважень між центром і місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування.

4. Відмінною особливістю чинного законодавства, яке регламентує порядок введення режимів функціонування ЄДСЦЗ, що ґрунтується на вітчизняному та зарубіжному досвіді правозастосовної діяльності, є його профілактична спрямованість на можливість запобігання вчиненню (настання) надзвичайної ситуації певного виду, а також мінімізацію наслідків НС у разі її виникнення.

4.4 Функція планування в діяльності державної системи цивільного захисту

Організація функціонування єдиної державної системи цивільного захисту знаходиться у прямій залежності від якісного планування її діяльності, яке є основою і первинною функцією будь – якої системи управління. За теорією управління під плануванням розуміють процес, за допомогою якого система управління намагається найбільш ефективно вирішувати характерні для неї завдання, пристосовує свої можливості та ресурси до змін зовнішніх і внутрішніх умов. Якість плануючих документів залежить від умінь керівників усіх рівнів управління прогнозувати ризики, враховувати багатоваріантність наслідків та особливості НС, чітко планувати заходи щодо запобігання НС та ліквідації їх наслідків. Важлива роль у цій сфері відводиться стратегічному плануванню

превентивних заходів, завдання яких полягає у зменшенні ризиків загрози виникнення НС, а у разі їх виникнення – у пом'якшенні наслідків. Сама система планування у сфері цивільного захисту включає в себе: оперативне планування, в тому числі розробку планів цивільного захисту; розробку планів заходів цивільного захисту на розрахунковий рік у складі мобілізаційних планів об'єктів економіки; розробку річних планів основних заходів з питань цивільного захисту.

Оперативне планування є складовою частиною підготовки системи ЦЗ, основною метою якої є забезпечення організованого переведення системи цивільного захисту з мирного на воєнний час (особливий період), проведення заходів щодо захисту населення, його першочергового життєзабезпечення і підвищення стійкості функціонування об'єктів економіки у воєнний час, підтримання в готовності систем управління, зв'язку та оповіщення, а також по створенню угруповань сил і засобів для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у можливих осередках ураження та їх всебічного забезпечення.

План цивільного захисту являє собою комплект документів, в яких на основі оцінки можливої обстановки деталізується рішення відповідного керівника ЦЗ щодо реалізації заходів, дій органів управління і сил ЦЗ, намічаються доцільні способи і послідовність виконання найважливіших оперативних завдань, порядок взаємодії, організації всіх видів забезпечення і управління заходами цивільного захисту. Планування здійснюється керівництвом (адміністраціями) міністерств, відомств, підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності, на підставі законодавчих, директивних і нормативних документів. Сутність планування заходів цивільного захисту, на випадок НС, полягає в:

- аналізі стану цивільного захисту;
- оцінці обстановки, яка може скластися у разі виникнення аварій, катастроф і стихійних лих, НС та застосування противником сучасних засобів ураження;
- розробці заходів, спрямованих на захист населення та підвищення стійкості функціонування в мирний час та в особливий період;
- установленні послідовності, строків, способів здійснення намічених заходів і виконавців та визначенні необхідних ресурсів для їх проведення.

З метою організації діяльності ЄДСЦЗ, планомірного здійснення заходів у сфері ЦЗ, в Україні щороку розробляється План основних заходів цивільного захисту на поточний рік. Проект плану розробляється ДСНС України за узгодженням з керівниками зацікавлених центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Зазначений план, як правило, містить у собі:

- заходи щодо удосконалення єдиної державної системи цивільного захисту;
- заходи щодо запобігання виникненню НС та зменшення ризику їх виникнення;
- заходи щодо підготовки та визначення стану готовності органів управління, сил та засобів ЄДСЦЗ;
- заходи щодо державного нагляду та контролю у сфері ЦЗ;
- заходи щодо підготовки керівного складу і фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів ЦЗ, а населення – до дій у разі виникнення НС;
- виставкові, суспільні та інші заходи у сфері ЦЗ.

Для організації діяльності функціональних і територіальних підсистем, їх ланок центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування розробляються відповідні річні плани основних заходів цивільного захисту.

Для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків НС центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання із чисельністю працюючого персоналу більш як 50 осіб розробляються плани реагування на надзвичайні ситуації [123]. Для забезпечення готовності функціональних і територіальних підсистем до оперативного реагування на НС органами управління підсистем усіх рівнів розробляються окремі плани реагування на НС, найбільш імовірні для певної території, галузі, об'єкта виходячи з прогнозованих даних та експертних оцінок [137].

Основними завданнями окремих планів реагування на НС є:

- визначення можливих джерел НС та їх впливу на навколишнє природне середовище;
- уточнення зон: можливих руйнувань населених пунктів та особливо важливих об'єктів господарювання, шляхів сполучення і комунікаційних мереж; можливого катастрофічного затоплення, осередків пожеж, радіоактивного, хімічного або іншого зараження; надзвичайних екологічних ситуацій;
- визначення можливих втрат населення, сил та засобів ЄДСЦЗ;
- встановлення кількісних та якісних показників виведення зладу транспортних засобів, промислових, громадських і житлових будинків та споруд, комунальних і енергетичних мереж, засобів зв'язку, магістральних газо – нафто – або інших трубопроводів, залізничних вузлів, портів, мостів, шляхопроводів тощо;
- уточнення розмірів можливих збитків;

– визначення характеру та обсягів аварійно-рятувальних і невідкладних відбудовних робіт, проведення розрахунків сил та засобів ЄДСЦЗ, необхідних для їх виконання;

– визначення порядку та організації взаємодії, всебічного забезпечення дій підпорядкованих сил ЦЗ у зоні НС та управління ними.

Окремі плани реагування на НС підлягають обов'язковому взаємоузгодженню та затвердженню відповідними керівниками органів управління ЄДСЦЗ. В зазначених планах наводиться розподіл функцій оперативного реагування на НС відповідного рівня між органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та іншими суб'єктами ЦЗ.

Згідно з нормативно – правовими актами [123], функціонування ЄДСЦЗ та заходи ЦЗ в особливий період здійснюються відповідно до планів цивільного захисту на особливий період, які розробляються з метою визначення обсягів, порядку організації, способів і строків здійснення заходів щодо переведення єдиної державної системи цивільного захисту, її підсистем, ланок, суб'єктів господарювання у визначені ступені готовності, а також виконання завдань, покладених на органи управління та сили цивільного захисту в умовах особливого періоду.

Заходи щодо забезпечення функціонування сил ЦЗ під час цільової мобілізації реалізуються відповідно до плану проведення цільової мобілізації та Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» з урахуванням особливостей, визначених Кодексом ЦЗ України. Зокрема, план проведення цільової мобілізації для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного рівня у мирний час розробляється на випадок аварії на атомних електростанціях з викидом радіоактивних речовин за межі санітарно-захисної зони таких об'єктів, катастрофічного затоплення місцевості внаслідок руйнування гідротехнічних споруд Дніпровського та Дністровського каскадів, великомасштабних руйнувань унаслідок землетрусу, а також аварії на магістральних аміако – нафто – та газопроводах.

План включає організаційні і практичні заходи щодо порядку розгортання органів управління та сил єдиної державної системи цивільного захисту у разі проведення такої мобілізації, строки їх виконання, необхідні для цього людські, фінансові, матеріальні та інші ресурси, а також виконавців.

План проведення цільової мобілізації для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного рівня у мирний час, як і план цивільного захисту на особливий період, розробляється ДСНС та затверджується Кабінетом Міністрів України.

В органах виконавчої влади (суб'єктах господарювання) заходи щодо проведення цільової мобілізації для ліквідації наслідків надзвичайних

чайних ситуацій державного рівня у мирний час відображаються в їх мобілізаційних планах окремим додатком.

З метою організації заходів щодо ліквідації наслідків НС на об'єктах підвищеної небезпеки розробляються плани локалізації і ліквідації наслідків аварій на таких об'єктах.

Крім зазначеного, з метою організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем, їх ланок під час ліквідації наслідків конкретних НС відповідними органами та силами, повинні відпрацьовуватися плани такої взаємодії.

В цілому організаційно-методичне керівництво плануванням діяльності єдиної державної системи цивільного захисту здійснює ДСНС України.

Контрольні питання та завдання до четвертого розділу

1. Назвіть нормативно – правові акти, які регламентують порядок утворення, склад та функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту та її ланок.

2. Сформулюйте зміст завдань Єдиної державної системи цивільного захисту та систематизуйте їх за стратегічним значенням і пріоритетом.

3. Охарактеризуйте елементи системи державного управління у сфері цивільного захисту.

4. Розкрийте склад ЄДСЦЗ та її органів управління.

5. Побудуйте структуру Єдиної державної системи цивільного захисту.

6. Визначте статус посадових осіб ЄДСЦЗ від державного до об'єктового рівня.

7. Наведіть склад функціональних підсистем ЄДСЦЗ і органів управління які їх утворюють.

8. Розкрийте порядок утворення та визначте склад територіальних підсистем і їх ланок.

9. Надате характеристику складу і завдань комісій з ТЕБ та НС регіонального і місцевого рівнів. Розкрийте порядок утворення та організації діяльності зазначених комісій як координаційного органу управління ЄДСЦЗ.

10. Наведіть склад постійно діючих органів управління ЄДСЦЗ.

11. Надайте характеристику режимів функціонування ЄДСЦЗ, розкрийте порядок їх введення. Сформулюйте заходи, які реалізуються під час введення відповідних режимів.

12. Охарактеризуйте систему планування, як функцію управління. Визначте загальні підходи до системи планування у сфері цивільного захисту.

13. Наведіть перелік плануючих документів ЄДСЦЗ та рівні планування.

14. Наведіть структуру та зміст плану основних заходів цивільного захисту на відповідний рік.

15. Охарактеризуйте структуру та зміст планів реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру.

16. Розкрийте порядок розробки, затвердження та відпрацювання планів реагування на НС техногенного і природного характеру.

РОЗДІЛ 5. ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ НАСЕЛЕННЯ

Захист населення і територій України від наслідків НС здійснюється шляхом планування та організації виконання ряду спеціальних заходів, спрямованих на запобігання або максимальне зниження можливості ураження населення і територій. Здійснення цих заходів передбачає створення необхідних умов для збереження життя та здоров'я людини в НС техногенного, природного та воєнного характеру. Під час організації захисту населення в НС всі суб'єкти забезпечення ЦЗ, що займаються цими питаннями, повинні керуватися певними принципами. Загальні принципи захисту населення випливають з основних положень Конституції України, Кодексу цивільного захисту України та Закону України «Про основи національної безпеки України», а саме:

- заходи із захисту населення планують завчасно і здійснюють диференційовано, з урахуванням економічного і політичного потенціалу окремих міст, районів та обсягів економіки, з урахуванням ступеня можливої небезпеки;

- зміст, обсяг та терміни проведення заходів захисту населення визначаються з урахуванням економічних можливостей та політичної обстановки, виходячи із принципу необхідної достатності, який припускає вибір оптимального варіанта захисту, поєднання соціально – економічних інтересів та інтересів цивільного захисту, підвищення рівня універсальності засобів захисту як за умов військового, так і мирного часу;

- заходи захисту населення повинні забезпечити зменшення загрози життю і здоров'ю населення та знизити втрати від небезпек, що виникають як унаслідок військових дій, так і від НС техногенного та природного характеру. Виходячи із зазначеного, слід мати на увазі, що заходи із захисту населення і територій є складовою частиною заходів з попередження і ліквідації НС, які виконуються як у превентивному, так і в оперативному порядку з урахуванням можливих небезпек та загроз, а також особливостей розселення людей, природно – кліматичних та інших умов. Крім цього, враховуються економічні можливості щодо реалізації захисних заходів. У цьому аспекті важливим є те, що заходи щодо захисту населення повинні здійснюватися не тільки у зв'язку з можливими НС природного і техногенного характеру але і в передбаченні небезпек, які виникають під час ведення воєнних дій або внаслідок них, адже значна частина цих заходів є ефективними як у мирний, так і у воєнний час.

До основних заходів ЦЗ щодо захисту населення і територій слід віднести такі, як:

- оповіщення та інформування суб'єктів цивільного захисту;
- укриття населення у захисних спорудах ЦЗ;
- заходи з евакуації;
- інженерний захист територій;
- радіаційний і хімічний захист;
- медичний захист, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення;
- біологічний захист населення тварин і рослин.

Розглянемо зміст та складові зазначених заходів і порядок їх реалізації.

5.1 Оповіщення та інформування суб'єктів цивільного захисту

Від того, з якою оперативністю пройде інформація населення, органів управління ЄДСЦЗ про загрозу виникнення або виникнення НС, як своєчасно вона буде отримана, залежить у кінцевому підсумку результативність заходів по зниженню людських втрат і матеріального збитку від НС.

Під оповіщенням ми розуміємо доведення у короткі терміни, у разі загрози виникнення або при виникненні НС будь-якого характеру, до органів управління, посадових осіб та сил цивільного захисту, а також населення на відповідній території раніше встановлених сигналів, розпоряджень та інформації про характер загрози та правила поведінки в обстановці, яка склалася. Оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій організовується з урахуванням структури державного управління в Україні, максимально прогнозованого характеру і рівня надзвичайних ситуацій, наявності та місця розташування сил, які можуть залучатися до ліквідації наслідків НС. Оповіщення може здійснюватися як централізовано, так і децентралізовано. Воно організовується відповідним органом ЦЗ за схемою, яка затверджується начальником цивільного захисту (підсистеми, ланки) відповідного рівня.

В Україні завдання з оповіщення та інформування центральних і місцевих органів виконавчої влади про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, покладене на центральний орган виконавчої влади, який реалізовує державну політику у сфері ЦЗ (тобто ДСНС), який також здійснює методичне керівництво щодо створення і належного функціонування систем оповіщення ЦЗ різних рівнів. У свою чергу забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення НС, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі, відноситься до повноважень місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування [117, 138]. Рішення про оповіщення у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайної ситуації приймають такі посадові особи:

на загальнодержавному рівні – Прем'єр-міністр України за пропозиціями центральних органів виконавчої влади;

на територіальному рівні – Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій;

на місцевому рівні – голови місцевих держадміністрацій або органів місцевого самоврядування;

на об'єктовому рівні – керівники об'єктів.

Оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій здійснюється:

на загальнодержавному рівні – оперативно-черговою службою на пункті управління ДСНС;

на територіальному рівні – оперативно-черговими службами на пунктах управління Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій;

на місцевому рівні – черговими службами місцевих органів виконавчої влади (органів місцевого самоврядування);

на об'єктовому рівні – диспетчерськими (черговими) службами об'єктів, на яких створено спеціальні, локальні та об'єктові системи оповіщення.

Рішення про оповіщення у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайної ситуації приймається на підставі:

– повідомлення про фактичну обстановку, що склалася у зоні можливого виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій;

– результатів аналізу прогнозованих даних, стану небезпеки природно-техногенного характеру в регіоні, що вимагають негайного проведення заходів для захисту населення і територій;

– пропозицій органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування та керівників об'єктів, на території яких існує загроза виникнення або виникла надзвичайна ситуація.

Одним з головних і невід'ємних елементів захисту населення і територій від НС та інших наявних загроз є системи оповіщення про загрози, які являють собою комплекс організаційно-технічних заходів, апаратури оповіщення, засобів та каналів зв'язку, призначених для своєчасного доведення сигналів та інформації з питань ЦЗ до органів виконавчої влади всіх рівнів, підприємств, установ, організацій і населення. Оповіщення і зв'язок у надзвичайних ситуаціях забезпечується за допомогою єдиної національної системи зв'язку.

За рівнями системи оповіщення поділяються на загальнодержавну автоматизовану систему централізованого оповіщення, територіальні автоматизовані системи централізованого оповіщення, місцеві автомати-

зовані системи централізованого оповіщення, а також спеціальні, локальні та об'єктові системи оповіщення. Порядок організації заходів з оповіщення населення та забезпечення технічних умов з реалізації зазначеної функції в нашій країні визначається рядом нормативно – правових актів [117,138], відповідно до яких оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій забезпечується шляхом:

- функціонування загальнодержавної, територіальних, місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, спеціальних, локальних та об'єктових систем оповіщення;

- централізованого використання телекомунікаційних мереж загального користування, у тому числі мобільного (рухомого) зв'язку, відомчих телекомунікаційних мереж і телекомунікаційних мереж суб'єктів господарювання в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, а також мереж загальнонаціонального, регіонального та місцевого радіомовлення і телебачення та інших технічних засобів передавання (відображення) інформації;

- автоматизації процесу передачі сигналів і повідомлень про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій;

- функціонування на об'єктах підвищеної небезпеки автоматизованих систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій та оповіщення;

- організаційно-технічної інтеграції різних систем централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій та автоматизованих систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій та оповіщення;

- функціонування в населених пунктах, а також місцях масового перебування людей сигнально-гучномовних пристроїв та електронних інформаційних табло для передачі інформації з питань цивільного захисту.

Правовими актами зазначено, що встановлення сигнально-гучномовних пристроїв та електронних інформаційних табло покладається на органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання. Вони визначають і місця встановлення сигнально-гучномовних пристроїв та електронних інформаційних табло.

Обов'язки із забезпечення підключення технічних засобів мовлення до автоматизованих систем централізованого оповіщення з установленням спеціального обладнання для автоматизованої передачі сигналів та повідомлень про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій покладені на операторів телекомунікацій і телерадіоорганізацій.

Відзначається, що система централізованого оповіщення ЦЗ повинна забезпечувати можливість циркулярного або вибіркового оповіщення посадових осіб центральних і місцевих органів виконавчої влади,

керівників визначених підприємств, установ та організацій, населення залежно від рівня надзвичайної ситуації й заходів, які належить невідкладно вжити. Підкреслюється, що для підвищення надійності централізованого оповіщення здійснюється дублювання передавання сигналів за рознесеними трасами та напрямками в обхід міст і підприємств, віднесених до відповідних категорій і груп із цивільного захисту.

Оповіщення населення здійснюється дистанційно за допомогою електросирен, мережі радіомовлення всіх діапазонів частот і видів модуляції та телебачення. Зазначено також, що у системах централізованого оповіщення можуть використовуватися апаратура і технічні засоби оповіщення ЦЗ, канали та засоби зв'язку, мережі радіомовлення і телебачення (канали звукового супроводження) центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, мережі зв'язку яких входять до ЄНСЗ.

Ці системи забезпечують оповіщення і подальше інформування: чергових служб міністерств та інших центральних органів виконавчої влади по службових телефонах; чергових служб місцевих органів виконавчої влади; чергових аварійно-рятувальних служб; сил цивільного захисту; населення, яке знаходиться в зоні можливого ураження. Інформацію з питань цивільного захисту становлять відомості про надзвичайні ситуації, що прогнозуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж поширення і наслідків, а також про способи та методи захисту від них.

Законодавчо визначено, що органи управління цивільного захисту зобов'язані надавати населенню через засоби масової інформації оперативну та достовірну інформацію, зазначену вище, а також про свою діяльність із питань цивільного захисту, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі.

Інформація має містити дані про суб'єкт, який її надає, та сферу його діяльності, про природу можливого ризику під час аварій, включаючи вплив на людей та навколишнє природне середовище, про спосіб інформування населення у разі загрози або виникнення аварії та поведінку, якої слід дотримуватися. Доведення сигналів, повідомлень про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій до населення, а також інформування передбачається:

– через ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України», державні й публічні телерадіокомпанії, комунальні, громадські та інші телерадіоорганізації незалежно від форми власності з використанням їх телемереж та мереж ефірного радіомовлення (із супроводженням інформації жестовою мовою та/або субтитруванням, якщо вона є голосовою, і аудіокоментуванням, якщо вона є візуальною);

– через операторів телекомунікацій із залученням телекомунікаційних мереж загального користування (телефонний зв'язок, текстові повідомлення);

– через Інтернет-ресурси (сайти, соціальні мережі).

За темою питання, яке розглядається, є корисним розглянути досвід реалізації функції з оповіщення населення в деяких інших країнах світу, де системи оповіщення про НС склалися протягом значного історичного періоду [139]. Відзначається, що у значній мірі системи оповіщення є універсальними і у свій час створювалися для запобігання природним і техногенним катастрофам, а пізніше – і на випадок атомної війни. Вони постійно розвиваються, використовуючи досягнення сучасної науки і техніки.

Розробка нових систем раннього попередження населення про НС передбачає створення переважно автоматизованої системи гідрометеорологічних спостережень (наземних, авіаційних, радарних та супутників), систем збору та передачі даних з використанням сучасних засобів зв'язку, автоматичної обробки даних спостережень та випуск прогнозів, своєчасне доведення прогнозованої інформації до різних споживачів і в першу чергу, до населення.

В Європі в серпні 2002 року Єврокомісія ініціювала розробку та випробування Європейської системи оповіщення про події (EFAS). Її головна ціль – раннє повідомлення та доповнення існуючих національних систем. Вона здатна запобігти стихійному лиху, наприклад, за три-шість днів до повені.

В США з 1994 року діє загальнонаціональна система попередження надзвичайних ситуацій аварійної системи оповіщення (EAS). Система управляється Федеральним агентством зв'язку, Федеральним агентством з управління в НС, а також National Weather Service (Національною метеорологічною службою). З допомогою неї керівники на федеральному рівні або на рівні штатів повідомляють населення про різке погіршення погодних умов або великих техногенних НС. При цьому всі місцеві телевізійні канали, оператори мобільного зв'язку та радіостанції при надходженні відповідного кодованого сигналу зобов'язані негайно оперативно передавати важливу інформацію населенню.

В Японії система раннього попередження населення про НС діє з жовтня 2007 року. Вона охоплює всі райони країни й автоматично розповсюджує сигнал по телебаченню, радіо та на мобільні телефони.

В Ізраїлі, Німеччині система оповіщення менше ніж через 3 секунди після натискання кнопки «тривога» з центрального командного пункту цивільної оборони здатна повідомити всіх громадян своєї країни про надзвичайну ситуацію. Крім того, німці розробили і використо-

вують сирени нового покоління – пневмосирени. Вони відрізняються великою потужністю: площа ефективного оповіщення (озвучування) міської території перевищує 10 квадратних кілометрів.

У Франції також існує система попередження населення про НС. Вона складається із близько 4500 електронних або електромеханічних сирен, розташованих по всій країні, система тестується щомісяця. У Фінляндії розроблено електронну сирену великої потужності. Головною її особливістю є те, що вона може працювати на батареях у разі порушення централізованого електропостачання.

В цілому слід зазначити, що уряди провідних країн світу приділяють належну увагу питанню створення та функціонування надійних систем оповіщення оснований на передових сучасних технологіях, що гарантує своєчасне оповіщення та інформування населення про загрози техногенного, природного і воєнного характеру. Багато в чому ці системи мають загальні риси, принципи дії та технології із системою оповіщення, яка створена в Україні.

Разом з цим, враховуючи економічну і соціальну значущість оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та комплексний характер механізму його реалізації, наразі виникла необхідність удосконалення існуючої системи оповіщення та приведення її у відповідність до вимог міжнародних стандартів на державному, регіональному і місцевому рівні з використанням новітніх інформаційних та телекомунікаційних технологій, а також з урахуванням змін, що відбулися в суспільстві. З цією метою у 2018 році прийнято Концепцію розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій [140].

Зазначена концепція передбачає здійснення практичних заходів з розбудови, реконструкції та технічної модернізації загальнодержавної, територіальних та місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій. Реалізація Концепції сприятиме:

- зміні існуючої системи оповіщення на сучасні інформаційно-телекомунікаційні комплекси з використанням новітніх технологій;
- залученню до оповіщення операторів телекомунікацій та телерадіоорганізацій незалежно від форм власності;
- поліпшенню стану оперативного оповіщення центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, органів управління і сил цивільного захисту, підприємств, установ, організацій про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та інформування населення з питань цивільного захисту;
- підвищенню рівня оперативності реагування сил цивільного захисту, аварійно-рятувальних служб та підрозділів;

- підвищенню ефективності здійснення заходів з евакуації;
- своєчасному здійсненню ефективних заходів щодо захисту населення, промислових і сільськогосподарських об'єктів від наслідків надзвичайних ситуацій.

В цілому, з урахуванням світових практик, система оповіщення та інформування стане більш надійною та ефективною, якщо вона буде відповідати наступним вимогам:

1. Максимально повне охоплення населення заходами з оповіщення та інформування, незалежно від місця розташування кожної людини, за припустимий час.

2. Спроможність здійснювати потужний позитивний інформаційний вплив на населення на основі комплексного використання науково-технічних досягнень у сфері інформування населення, шляхом створення та використання сучасних програмних засобів та цифрових технологій зв'язку, використання вітчизняного та закордонного досвіду інформаційного впливу на людей (у т.ч. в рамках соціальної реклами), застосування різних методів та засобів, в т.ч. радіомовлення (ефірного та провідного), телебачення (ефірного, в т.ч. супутникового, кабельного), сучасних засобів відображення аудіовізуальної інформації в місцях масового проживання людей, комп'ютерної техніки із проводимим та безпроводим виходом в Інтернет, комунікаторів, засобів мобільного зв'язку та ін.

3. Можливість використання вказаної системи не тільки для попередження населення про НС та небезпечні події, а також навчання діям у разі їх виникнення, але і для формування норм і цінностей людей у сфері безпеки життєдіяльності, інформування про правила безпечної поведінки, розвитку мотиваційної сфери забезпечення безпеки, тобто формування культури безпеки життєдіяльності населення шляхом здійснення культурно-інформаційних впливів.

4. Висока надійність та життєздатність самої системи оповіщення та інформування населення, її підсистем та елементів, постійна готовність до роботи, можливість функціонування системи незалежно від можливих порушень у роботі систем енергопостачання та зв'язку, а також незалежно від умов середовища, наявності вражаючих факторів НС.

5.2 Укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту

Аналіз сучасних війн, військових конфліктів показує, що бойові дії, як правило, ведуться сучасною високоточною зброєю, яка не передбачає суцільного враження території. Застосування засобів ураження як з одного, так із іншого боку показує, що удари завдаються по певних цілях та скупченню військ. Розвиток засобів ураження, збільшення маш-

табів їх вражаючої дії вимагає пошуку надійних та економічних способів захисту населення. Це важливо ще й тому, що в мирний час наслідки НС техногенного характеру стали схожими з дією вражаючих факторів сучасної зброї.

Як відомо, з метою захисту населення в НС використовуються різні способи та засоби, серед яких важливе значення приділяється укриттю населення в захисних спорудах, що є надійним способом захисту від вражаючих факторів ядерної, хімічної, бактеріологічної, звичайної зброї, у разі техногенних аварій, катастроф і деяких стихійних лих, а в багатьох випадках стає єдиним можливим і ефективним способом захисту.

Укриття населення в захисних спорудах являє собою комплекс заходів із завчасним будівництвом захисних споруд, а також пристосуванням наявних приміщень для захисту населення та підтримання їх у готовності до використання.

Згідно із чинним законодавством України укриттю в захисних спорудах у надзвичайних ситуаціях підлягає все населення [117], з цією метою утворюється фонд захисних споруд. Фонд захисних споруд створюється шляхом обстеження й обліку підземних та наземних будівель і споруд, що відповідають вимогам захисту населення; дообладнання, з урахуванням реальної обстановки, підвалів, погребів та інших заглиблених приміщень; обстеження і взяття на облік підземних і наземних будівель та споруд гірничих виробок і природних порожнин, що відповідають вимогам захисту; у разі необхідності – переобладнання цих приміщень; будівництво заглиблених споруд, пристосованих для захисту, що окремо розташовані від об'єктів виробничого призначення; масового будівництва в період загрози надзвичайних ситуацій найпростіших сховищ та укриттів; будівництво окремих сховищ та протирадіаційних укриттів.

Потреби в захисних спорудах визначають виходячи з необхідності укриття всіх працюючих за місцем роботи і проживання, усього непрацюючого населення за місцем проживання. При цьому порядок створення, утримання фонду захисних споруд цивільного захисту та ведення його обліку визначається Кабінетом Міністрів України, а проектування, будівництво, пристосування і розміщення захисних споруд та об'єктів подвійного призначення здійснюється згідно з нормами, які розробляються відповідно до Закону України «Про будівельні норми» [141].

Вимоги щодо утримання та експлуатації захисних споруд визначаються центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (безпосередньо це функція ДСНС України).

Утримання захисних споруд ЦЗ у готовності до використання за призначенням здійснюється суб'єктами господарювання, на балансі

яких вони перебувають (у тому числі споруд, що не увійшли до їх статутних капіталів у процесі приватизації (корпоратизації), за рахунок власних коштів.

Разом з цим законодавством дозволяється використовувати захисні споруди у мирний час для господарських, культурних і побутових потреб у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Діючим законодавством також зазначається, що захисні споруди ЦЗ державної та комунальної власності не підлягають приватизації (відчуженню), але у мирний час вони можуть передаватися в оренду для задоволення господарських, культурних та побутових потреб зі збереженням цільового призначення таких споруд, крім тих, що перебувають у постійній готовності до використання за призначенням, а саме:

- в яких розташовані пункти управління;
- призначених для укриття працівників суб'єктів господарювання, що мають об'єкти підвищеної небезпеки;
- розташованих у зонах спостереження атомних електростанцій та призначених для укриття населення під час радіаційних аварій.

Контроль за готовністю захисних споруд цивільного захисту до використання за призначенням забезпечує центральний орган виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, тобто зараз це ДСНС України з його територіальними органами управління, спільно з відповідними органами та підрозділами цивільного захисту місцевих державних адміністрацій.

За статистикою, станом на 2018 рік в Україні на обліку знаходилося 21 438 захисних споруд цивільного захисту [38–40]. Основна частина захисних споруд цивільного захисту призначена для укриття найбільшої працюючої зміни суб'єктів господарювання, а також населення у зонах спостереження навколо атомних електростанцій. Переважна частина населення (більше 80 відсотків) планується до укриття у спорудах подвійного призначення та найпростіших укриттях.

Наразі фахівцями пропонується переглянути концепцію укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту, які, насамперед, повинні бути призначені для захисту від вражаючих факторів звичайних засобів ураження, а також максимально наближені до місця перебування (проживання, роботи) осіб, які повинні у них переховуватись. Як показала практика організації захисту населення під час проведення антитерористичної операції, найменш захищеними від ураження є мешканці багатоквартирних житлових будинків, оскільки населення, яке проживає в одноповерховому приватному житловому секторі має змогу швидко укритись у власних погребях та інших заглиблених приміщеннях, що є максимально ефективним у разі раптового обстрілу. Необхідність орга-

нізації укриття населення у захисних спорудах, які розташовані на відстані, що забезпечує прибуття до них населення упродовж 1–2 хв, підтверджується результатами вивчення наявного досвіду іноземних держав, зокрема Ізраїлю. З огляду на це, найбільш ефективним і економічно обґрунтованим є будівництво споруд подвійного призначення. Натомість на сьогодні у проектній документації нового будівництва, насамперед громадської забудови, захисні споруди або інші споруди і приміщення, в яких можна організувати укриття населення, відсутні. Забудовники не зацікавлені у будівництві захисних споруд і фактично перекладають тягар організації укриття на органи місцевого самоврядування, які виділяють землю під будівництво і відповідно до законодавства повинні нести відповідальність за організацію цивільного захисту населення на відповідних територіях. Через обмеженість місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування забезпечити укриття через організацію будівництва швидко споруджуваних захисних споруд не в змозі.

З цього приводу для України корисним буде використання досвіду роботи, у напрямку захисту населення, деяких інших країн світу, де на всіх етапах розвитку ЦЗ особливе значення надається створенню мережі захисних споруд і укриттів. Ця робота здійснюється різноманітними шляхами, до яких відносяться: будівництво нових сховищ; реконструкція та дообладнання сховищ часів Другої світової війни; обстеження підвальних приміщень існуючих будинків та обладнання їх під протирадіаційні укриття; дообладнання під сховища рудників, шахт та інших підземних споруд після закінчення в них робіт із видобутку корисних копалин; використання під сховища підземних споруд метрополітену. Наприклад у Норвегії створено систему громадських та приватних сховищ. Згідно з розпорядженням директорату цивільної готовності, відповідальність за будівництво громадських сховищ покладено на муніципалітети, які покривають одну третину їх вартості, а дві третини виділяються із державного бюджету. Спорудження приватних сховищ покладається на власників житлових будинків, дитячих та інших громадських споруд, а у сільській місцевості – на власників ферм. У житлових будинках сховища споруджуються, якщо вони мають понад три поверхи і загальну площу під фундаментом 150 кв.метрів. Приватні сховища здатні розмістити понад 19 млн осіб. Швидкими темпами накопичується фонд захисних споруд у Швеції. У Швейцарії у сховищах можуть розміститись 6,2 млн осіб при загальній чисельності населення 6,4 млн осіб. Загальна забезпеченість складає 95 %. Всі захисні споруди у мирний час забезпечені продуктами на 1 місяць і медикаментами на 3 місяці. У Німеччині, Великобританії, Італії, Греції меншої уваги надають спорудженню нових сховищ, а більш активно ведуться роботи з реконструкції та дооблад-

нання сховищ періоду Другої світової війни. Законодавством із цивільної оборони більшості країн передбачається обстеження підвальних приміщень на предмет можливості дообладнання їх під сховища. Найбільшого поширення ці заходи набули у США.

5.3 Заходи з евакуації населення

Евакуація як спосіб захисту населення використовується здавна, особливо великих масштабів вона досягла в роки Другої світової війни. Великомасштабні заходи з евакуації населення проводилися і в післявоєнні роки, у тому числі під час ліквідації наслідків радіаційної аварії на Чорнобильській АЕС у 1986 році в Україні, під час землетрусів у м. Спітак у 1988 році в Armenii. Щорічно у багатьох країнах світу виникають руйнівні НС природного характеру (землетруси, повені, цунамі), де урядами цих країн здійснюються заходи з евакуації десятків та сотень тисяч людей у безпечні райони. Україна має свій сучасний досвід з евакуації населення із зон бойових дій на сході в період з 2014 по 2015 рік, а також під час надзвичайних ситуацій пов'язаних із вибухами на арсеналах зброї.

Роль і місце евакуації та розосередження населення як способу його захисту, а також заходи з їх організації у значній мірі визначаються розмірами території, розміщенням та щільністю населення, рівнем та станом розвитку доріг, наявністю засобів пересування та іншими факторами.

Під евакуацією розуміють комплекс заходів щодо організованого вивезення (виведення) населення з районів, зон можливого впливу наслідків НС і розміщення його у безпечних місцях у разі виникнення безпосередньої загрози життю та заподіяння шкоди здоров'ю людей.

В Україні евакуацію населення здійснюють уповноважені на це органи виконавчої влади, керуючись відповідними законодавчими та нормативно–правовими актами [117, 122].

Залежно від обстановки, яка складається у разі виникнення НС, проводиться загальна або часткова евакуація населення тимчасового або безповоротного характеру.

Проведення обов'язкової евакуації населення передбачено у разі виникнення загрози:

- аварій з викидом радіоактивних та небезпечних хімічних речовин;
- катастрофічного затоплення місцевості;
- масових лісових і торф'яних пожеж, землетрусів, зсувів, інших геологічних та гідрогеологічних явищ і процесів;
- збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій у безпечні райони, які визначаються Міністерством оборони України на особливий період).

Загальна евакуація проводиться для всіх категорій населення із зон:

- можливого радіоактивного та хімічного забруднення;
- катастрофічного затоплення місцевості з чотиригодинним добіганням проривної хвилі у разі руйнування гідротехнічних споруд.

Щодо часткової евакуації, то вона проводиться для вивезення категорій населення, які за віком чи станом здоров'я, у разі виникнення НС, не здатні самотійно вжити заходів щодо збереження свого життя або здоров'я, а також осіб, які відповідно до законодавства доглядають (обслуговують) таких осіб. Часткова евакуація може проводитися також для інших категорій населення за рішенням органів влади.

Заходи з евакуації проводяться на державному, регіональному, місцевому або об'єктовому рівні.

Рішення про проведення евакуації приймають [117, 122]:

- на державному рівні – Кабінет Міністрів України;
- на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;
- на місцевому рівні – районні, районні у містах Києві чи Севастополі державні адміністрації, відповідні органи місцевого самоврядування;
- на об'єктовому рівні – керівники суб'єктів господарювання.

У разі виникнення радіаційних аварій рішення про евакуацію населення, яке може потрапити до зони радіоактивного забруднення, приймається місцевими державними адміністраціями на підставі висновку санітарно-епідеміологічної служби відповідно до прогнозованого дозового навантаження на населення або за інформацією суб'єктів господарювання, які експлуатують ядерні установки, про випадки порушень у їх роботі.

У невідкладних випадках, зокрема у разі безпосередньої загрози життю та здоров'ю населення, рішення про проведення екстреної евакуації населення приймає керівник робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, а за його відсутності – керівник аварійно-рятувальної служби, який першим прибув у зону надзвичайної ситуації та має повноваження для прийняття таких рішень.

З урахуванням вищезазначеного є доцільним види евакуації класифікувати за наступними ознаками:

- за видами небезпеки: евакуація із зон можливого і реального хімічного, радіоактивного, біологічного зараження (забруднення), можливих сильних руйнувань, можливого катастрофічного затоплення та інших;
- за способами евакуації: різними видами транспорту, пішим порядком, комбінованим способом;
- по межах евакуації: локальна (в межах міста, населеного пункту,); місцева (в межах району, об'єднаної громади); регіональна (в межах області); державна (в межах України);

– за часовими показниками перебування в евакуації: тимчасова (з поверненням на постійне місце проживання протягом декількох діб); середньострокова – до 1 місяця; тривала – більше місяця;

– за часом і терміном здійснення евакуації: упереджувальна (завчасна); екстрена (невідкладна);

– за варіантом проведення евакуації (обсягом евакуаційних заходів та кількістю населення): загальна евакуація й часткова евакуація.

Сам процес проведення евакуації, за який відповідають центральні й місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та суб'єкти господарювання, забезпечується шляхом:

– створення на регіональному та місцевому рівнях органів з евакуації, а також органів з евакуації на об'єктах господарювання;

– розроблення плану евакуації населення;

– визначення безпечних районів, придатних для розміщення евакуйованого населення та матеріальних і культурних цінностей;

– організації оповіщення керівників суб'єктів господарювання і населення про початок евакуації;

– організації управління евакуацією;

– життєзабезпечення евакуйованого населення в місцях його безпечного розміщення;

– участі у командно-штабних навчаннях та об'єктових тренуваннях;

– навчання населення діям під час проведення евакуації.

До планування та здійснення заходів з евакуації залучається Міністерство інфраструктури України.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві держадміністрації, органи місцевого самоврядування забезпечують оповіщення, інформування населення про загрозу та виникнення НС, у тому числі у формі, доступній для осіб з вадами зору та слуху.

Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві держадміністрації, органи місцевого самоврядування та суб'єкти господарювання, що приймають евакуйоване населення, визначають склад відповідних органів з евакуації, забезпечують розроблення плану приймання та розміщення евакуйованого населення, яке прибуває з небезпечних районів, підготовку приймальних пунктів з евакуації, обладнання станцій, портів, пунктів висадки населення, сховищ для захисту евакуйованого населення, здійснення контролю за підготовкою житла, медичних закладів, інших об'єктів для розміщення і життєзабезпечення евакуйованого населення, організацію ведення його обліку, забезпечення радіаційної і хімічної розвідок на маршрутах евакуації та в районах розміщення населення, організацію дозиметричного контролю, санітарної обробки населення, спеціальної обробки одягу, майна і транспорту.

Для планування, підготовки та проведення евакуації у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих держадміністраціях, органах місцевого самоврядування та на об'єктах господарювання утворюються тимчасові органи з евакуації, до яких належать комісії з питань евакуації, збірні, проміжні, приймальні пункти евакуації.

Організаційно – правовими документами [122] визначені також питання щодо планування евакуації населення, порядку проведення евакуації та розміщення евакуйованих.

В цілому слід відмітити, що заходи з евакуації населення, під час загрози або виникнення НС, є важливою складовою частиною діяльності державних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямованої на збереження життя і здоров'я людей, та їх обов'язком.

5.4 Інженерний захист територій

Одним із напрямів державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру є підготовка та реалізація заходів, спрямованих на попередження НС (запобігання і зменшення їх масштабів). Ці заходи переважно проводяться у превентивному порядку.

У комплексі заходів щодо попередження НС важливе місце займають зусилля по зниженню ймовірності переростання небезпечних явищ в надзвичайні ситуації. Серед них особливе місце відводиться інженерному захисту територій, який за своїм визначенням характеризується як комплекс організаційних та інженерно-технічних заходів, спрямованих на запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, забезпечення захисту територій, населених пунктів та суб'єктів господарювання від їх наслідків та небезпеки, що може виникнути під час воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій, а також створення умов для забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання і територій в особливий період. Важлива роль при цьому відводиться підвищенню стійкості функціонування об'єктів економіки країни. Під стійкістю функціонування об'єкта економіки розуміється його здатність виконувати свої функції і зберігати основні параметри в межах встановлених норм при всіх видах зовнішніх та внутрішніх впливів у НС різного характеру. Необхідна ступінь стійкості об'єкта, що відповідає впливу на нього прогнозованих у даному регіоні НС, закладається ще у процесі його проектування.

Інженерний захист здійснюється в зонах можливих руйнівних землетрусів, затоплень і підтоплень, зсувів, обвалів, карсту, селевих потоків, снігових лавин. Він проводиться з метою зниження ризику переростання небезпечних подій в НС і полягає у зведенні інженерно-технічних

споруд для захисту від вражаючих факторів, викликаних характерними для даної території небезпечними природними і техногенними явищами, тобто створення фізичних бар'єрів, що знижують рівні негативних (вражаючих) факторів небезпечних явищ.

Небезпеку повеней, сходу селів, снігових лавин, зсувів усуває або знижує будівництво захисних дамб та інших спеціальних споруд, водовідвідних каналів, підпірних стінок. Знижують небезпеку стихійних лих спеціальні роботи з інженерної підготовки територій: відсипання ґрунту і підвищення рівня поверхні, будівництво дренажних споруд, заходи щодо посилення несучої здатності ґрунтів (ущільнення, закріплення, зневоднення і багато іншого).

В Україні до заходів з інженерного захисту територій відноситься [117]:

- проведення районування територій за наявністю потенційно небезпечних об'єктів і небезпечних геологічних, гідрогеологічних та метеорологічних явищ і процесів, а також ризику виникнення надзвичайних ситуацій, пов'язаних з ними;

- віднесення міст до відповідних груп цивільного захисту та віднесення суб'єктів господарювання до відповідних категорій цивільного захисту;

- розроблення та включення вимог інженерно-технічних заходів цивільного захисту до відповідних видів містобудівної і проектної документації та реалізація їх під час будівництва та експлуатації;

- урахування можливих проявів небезпечних геологічних, гідрогеологічних та метеорологічних явищ і процесів та негативних наслідків аварій під час розроблення генеральних планів населених пунктів і ведення містобудування;

- розміщення об'єктів підвищеної небезпеки з урахуванням наслідків аварій, що можуть статися на таких об'єктах;

- розроблення і здійснення заходів щодо безаварійного функціонування об'єктів підвищеної небезпеки;

- будівництво споруд, будівель, інженерних мереж і транспортних комунікацій із заданими рівнями безпеки та надійності;

- будівництво протизсувних, протиповіневих, протиселевих, протилавинних, протиерозійних та інших інженерних споруд спеціального призначення, їх утримання у функціональному стані;

- обстеження будівель, споруд, інженерних мереж і транспортних комунікацій, розроблення та здійснення заходів щодо їх безпечної експлуатації;

Законодавством визначено, що здійснення заходів інженерного захисту територій покладається на суб'єктів забезпечення цивільного захисту.

За результатами визначення ризиків виникнення НС внаслідок небезпечних геологічних, гідрогеологічних та метеорологічних явищ і процесів, а також на об'єктах підвищеної небезпеки центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, веде Державний реєстр небезпечних територій у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Вимоги інженерно-технічних заходів цивільного захисту, дотримання яких є обов'язковим під час розроблення містобудівної та проектної документації, визначаються відповідно до Закону України «Про будівельні норми».

За розрахунками спеціалістів своєчасно запроваджені заходи інженерного захисту забезпечують зниження можливих людських і матеріальних втрат на 30–40%, а в сейсмо, селе – і лавинонебезпечних районах – на 70–80%. Однак проведення інженерно-технічних заходів, і зокрема, будівництво та технічне обслуговування інженерних захисних споруд вимагає значних капітальних вкладень. Ряд наявних систем інженерного захисту територій потребують постійної модернізації та удосконалення.

Серед переліку основних напрямків розвитку системи інженерного захисту населення і територій для запобігання виникненню НС природного і техногенного характеру [38–40], особливо слід виділити:

- розроблення і виконання регіональних програм інженерного захисту населення і територій для запобігання дії небезпечних геологічних і гідрогеологічних процесів;
- удосконалення норм і стандартів з урахуванням специфіки будівництва на територіях із небезпечними геологічними процесами;
- дослідження стану територій навколо гідротехнічних споруд з оцінкою можливості виникнення небезпечних геологічних процесів.

5.5 Радіаційний і хімічний захист

Захист населення і територій від радіаційного і хімічного зараження наразі є проблемним питанням, адже надійні засоби захисту людини, особливо від радіаційного впливу, практично відсутні. Особлива роль у забезпеченні захисту населення від радіаційних і хімічних загроз відводиться розробленню та розвитку систем радіаційної й хімічної безпеки.

Зокрема на міжнародному рівні центральна роль у розробці та розвитку системи радіаційної безпеки належить незалежному некомерційному об'єднанню – Міжнародній комісії з радіаційного захисту. В МКРЗ на добровільній основі працює більше двохсот осіб із тридцяти країн світу, які є авторитетними спеціалістами у своїй галузі. Комісія фінансується за рахунок внесків національних та міжнародних організацій. Спільно з МКРЗ у створенні системи радіаційної безпеки беруть участь і інші спеціалізовані міжнародні організації:

- Науковий комітет ООН по дії атомної радіації (НКДАР);
- Міжнародна комісія з радіологічних одиниць та вимірювань (МКРО);
- Міжнародна організація праці (МОП);
- Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ);
- Продовольча та сільськогосподарська організація (ФАО) ООН;
- Міжнародне агентство з атомної енергії (МАГАТЕ);
- Агентство з ядерної енергії Організації економічного співробітництва та розвитку (АЯЕ / ОЕСР);
- Міжнародна асоціація з радіаційної захисту.

В наш час склалася наступна практика розвитку та впровадження міжнародної системи радіаційної безпеки. НКДАР ООН періодично озвучує наявні дані, що стосуються впливу атомної радіації. МКРЗ, базуючись на повідомленні НКДАР, випускає свої рекомендації, які потім закріплюються у стандартах безпеки МАГАТЕ. Держави, згідно з міжнародними договорами, використовують ці стандарти при розробці своїх національних норм.

В Україні Державне регулювання ядерної та радіаційної безпеки здійснює *Державна комісія (інспекція) ядерного регулювання України (Держатомрегулювання)*, діяльність якої полягає у визначенні критеріїв, вимог та умов безпеки під час використання ядерної енергії (*нормування*); видача дозволів та ліцензій на здійснення діяльності в цій сфері (*ліцензування*); здійснення державного нагляду за дотриманням законодавства, норм, правил та стандартів з ядерної та радіаційної безпеки (*нагляд*). Основним завданням радіаційної безпеки є обмеження шкоди, отриманої людиною від джерел іонізуючого випромінювання, при нормальному їх використанні та в аварійних ситуаціях. Практично це досягається як управлінням самим джерелом, наприклад створенням бар'єрів на шляху випромінювання, так і організацією людської діяльності – захистом часом та відстаннями [142]. Уся система радіаційної безпеки побудована на трьох основних принципах.

Принцип обґрунтування говорить, що будь-яке рішення, пов'язане з опроміненням, має бути обґрунтованим, тобто принести більше користі, ніж шкоди. *Принцип оптимізації* вимагає, щоб опромінення людини завжди трималось на такому низькому рівні настільки, наскільки це було розумно досяжним. І нарешті, *принцип нормування* полягає в тому, що у разі будь-якого планового опромінення людини (крім медичного) повинні дотримуватися встановлені законодавством граничні значення дози [142]. Головним з перерахованих є *принцип оптимізації*.

Окремо слід зазначити, що не підлягають регулюванню явища, які принципово не регулюються. Це такі, як космічне випромінювання на

рівні землі або вміст калію-40 в організмі людини, а також джерела, які не здатні створювати скільки-небудь значну дозу, наприклад окремі види димосповіщувачів.

З метою забезпечення міжнародної хімічної безпеки у 1980 році за ініціативою трьох міжнародних організацій: Всесвітньої організації охорони здоров'я, Міжнародної організації праці і програми Організації Об'єднаних Націй по довкіллю (ЮНЕП) створено міжнародну організацію International Programme on Chemical Safety, IPCS – Міжнародну програму хімічної безпеки [89].

ВООЗ є виконавчим органом МПХБ, до завдань якого входить створення наукової бази для безпечного використання хімічних матеріалів, а також удосконалення технічних засобів забезпечення хімічної безпеки держав-учасниць. МПХБ у своїх діях виходить з того, що проведення будь-яких заходів, пов'язаних із хімічними речовинами, повинно здійснюватися так, щоб була забезпечена максимальна безпека як для здоров'я людей, так і для довкілля. Сфера діяльності МПХБ поширюється на усі хімічні речовини, які потенційно можуть становити небезпеку, незалежно від того, є вони природного або штучного походження. Діяльність МПХБ поширюється також і на всі стадії існування хімічних речовин: це і наявність потенційно небезпечних речовин у природі, і стадія вилучення цієї речовини, а також процеси синтезу речовини, промислового виробництва, транспортування, використання і утилізації.

В Україні основні визначення, умови та концептуальні засади хімічної безпеки знайшли своє відображення в Законах «Про основи національної безпеки України»; «Про ратифікацію Конвенції про заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї та про її знищення», постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку забезпечення населення і особового складу невоєнізованих формувань засобами радіаційного та хімічного захисту», розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції підвищення рівня хімічної безпеки» [89, 91, 92, 143, 144].

Разом з тим аналіз тенденцій виникнення та розвитку аварій, катастроф і стихійних лих, а також прогноз можливих небезпек показує, що у всьому світі, в тому числі і на території України, на початку ХХІ ст. збережеться високий ступінь ризику виникнення масштабних надзвичайних ситуацій природно-техногенного і соціально-біологічного характеру. Це пояснюється збільшенням антропогенного впливу на довкілля, прогресуючою, у деяких країнах, зношеністю основних фондів, зниженням загального рівня техніки безпеки і виробничої дисципліни. Зростає ймовірність того, що території, насичені складними інженерними спорудами, хімічними підприємствами, можуть потрапити до зони ризику також і природних катастроф.

Зокрема в Україні існує високий рівень ризику виникнення НС, пов'язаних із аваріями з викидом або загрозою викиду небезпечних радіаційних і хімічних речовин [38-40].

Слід зазначити, що станом на початок 2018 року у країні використовувалось 23 854 джерел іонізуючого випромінювання (ДІВ), з них 8 719 радіонуклідних джерел та 15 135 генеруючих пристроїв [38-40]. Крім того, впливати на стан радіаційної безпеки може видобуток і перероблення уранових руд та поводження з радіоактивними відходами. На чотирьох атомних електростанціях України в експлуатації знаходяться 15 енергоблоків з водно-водяними енергетичними реакторами (ВВЕР), експлуатуючою організацією яких є ДП НАЕК «Енергоатом». На ВП «Запорізька АЕС» знаходиться в експлуатації сховище відпрацьованого ядерного палива «сухого типу».

Ризик виникнення хімічного зараження пов'язаний з функціонуванням 711 об'єктів, на яких зберігається або використовується у виробничій діяльності більше 285 тис. тонн небезпечних хімічних речовин, у тому числі: більше 3 тис. тонн хлору, 183 тис. тонн аміаку та близько 99 тис. тонн інших небезпечних хімікалій [38-40]. Серед об'єктів, які зберігають або використовують у своїй діяльності хімічні речовини, найбільш потенційно небезпечними є:

- виробництва вибухових речовин та утилізації непридатних боеприпасів;
- великотоннажні виробництва неорганічних речовин (мінеральні добрива, хлор, аміак, кислоти);
- нафто– й газопереробні заводи;
- виробництва продуктів органічного синтезу;
- виробництва, що використовують хлор та аміак;
- склади і бази із запасами отрутохімікатів для сільського господарства;
- магістральний аміако– та етиленопровід.

З огляду на наявний стан загроз виникнення НС, радіаційний і хімічний захист населення і територій включає в себе організацію і виконання комплексу спеціальних заходів, спрямованих на запобігання або послаблення дії іонізуючого випромінювання, небезпечних хімічних речовин та (або) бойових отруйних речовин. Зазначений вид захисту передбачає виявлення та оцінювання радіаційної та хімічної обстановки, організацію та проведення дозиметричного і хімічного контролю, розроблення типових режимів радіаційного захисту, забезпечення засобами індивідуального та колективного захисту, організацію і проведення знезаражування.

Заходи радіаційного і хімічного захисту забезпечуються [117]:

- терміновим впровадженням засобів, завчасним накопиченням і підтриманням у готовності засобів індивідуального захисту, приладів

дозиметричного і хімічного контролю, якими забезпечуються насамперед особовий склад формувань, які беруть участь в аварійно-рятувальних та інших невідкладних роботах, а також персонал радіаційно і хімічно небезпечних об'єктів і населення, яке проживає в зонах небезпечного зараження та біля них;

- способів і методів виявлення та оцінювання масштабів і наслідків аварії на радіаційно та хімічно небезпечних об'єктах;

- створенням засобів захисту і приладів дозиметричного і хімічного контролю;

- підготовкою об'єктів побутового обслуговування і транспортних підприємств для проведення санітарної обробки людей та спеціальної обробки одягу, майна і транспорту;

- завчасним створенням, пристосуванням та використанням засобів колективного захисту населення від радіаційного та хімічного ураження, організацією допомоги населенню у придбанні в особисте використання засобів індивідуального захисту і дозиметрів.

Одним з основних та найбільш значущих завдань виду захисту, який розглядається, є своєчасне виявлення та оцінювання обстановки з метою встановлення рівня радіаційної або хімічної загрози. Це завдання реалізується шляхом створення відповідних системами контролю. Зокрема дозиметричний (радіаційний) контроль здійснюється за допомогою стаціонарних систем радіаційного спостереження, які встановлюються на радіаційно небезпечних об'єктах і територіях навколо них, а також шляхом ведення наземної або повітряної розвідки з використанням дозиметричних приладів. Право на захист населення від впливу іонізуючого випромінювання в Україні закріплено Законом «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» [92], яке забезпечується здійсненням комплексу заходів щодо запобігання впливу іонізуючого випромінювання на організм людини вище встановлених дозових меж опромінення, компенсацією за перевищення встановлених дозових меж опромінення та відшкодуванням шкоди, заподіяної внаслідок впливу іонізуючого випромінювання.

З метою дозиметричного контролю в Україні створено *Єдину державну систему контролю та обліку індивідуальних доз опромінення населення* [142], основними завданнями якої є визначення єдиної процедури індивідуального дозиметричного контролю, гарантування методичної єдності та ефективності контролю якості вимірів під час здійснення дозиметричного контролю, забезпечення реєстрації, зберігання та доступу до результатів дозиметричного контролю. Реалізація цих завдань забезпечується шляхом: створення єдиної інформаційної інфраструктури, призначеної для накопичення, зберігання та організації доступу до да-

них про результати дозиметричного контролю; реалізації єдиної технічної політики щодо номенклатури та режимів експлуатації вимірювального обладнання; уніфікації метрологічного забезпечення засобів вимірювання відповідно до законодавства; забезпечення методичної єдності дозиметричного контролю; ведення Державного реєстру індивідуальних доз; навчання, підвищення кваліфікації та атестації персоналу підрозділів дозиметричного контролю; забезпечення захисту інформації про індивідуальну дозу опромінення осіб. Координацію робіт, пов'язаних зі створенням та функціонуванням системи, здійснює Міністерство охорони здоров'я, яке затверджує перелік підрозділів, що здійснюють дозиметричний контроль. Наявна організаційна структура системи складається із трьох рівнів: *перший* – підрозділ дозиметричного контролю Наукового центру радіаційної медицини Академії медичних наук, підрозділ дозиметричного контролю Українського центру державного санітарно-епідеміологічного нагляду МОЗ; *другий* – підрозділи дозиметричного контролю Дніпропетровської, Львівської, Одеської, Харківської обласних та Київської міської санітарно-епідеміологічних установ МОЗ; *третій* – підрозділи дозиметричного контролю, які підпорядковані МОЗ України, Міненерго, ДСНС України, Міноборони, МВС України, Мінекономіки, МОН України, Службі безпеки України, Державному агентству лісових ресурсів, підрозділи дозиметричного контролю, які здійснюють дозиметричний контроль на підприємствах, в установах, організаціях, на спеціальних об'єктах, діяльність яких пов'язана з використанням ядерної енергії, та юридичні особи, що надають послуги у сфері дозиметричного контролю на госпрозрахунковій основі.

У свою чергу хімічний контроль полягає у визначенні факту і ступеня забруднення небезпечними хімічними речовинами навколишнього середовища, обладнання, води, продуктів харчування, фуражу, майна та ін. В цілому дозиметричний і хімічний контроль включає в себе визначення доз опромінення та ступеня забруднення людей, озброєння, техніки та інших матеріальних засобів радіоактивними і небезпечними хімічними речовинами. Саме за даними дозиметричного і хімічного контролю проводиться оцінка дієздатності сил ЦЗ, визначається порядок їх використання під час проведення аварійно – рятувальних робіт, визначаються режими робіт на забрудненій місцевості, необхідність і обсяги робіт зі спеціальної обробки підрозділів, визначається можливість використання продуктів харчування і питної води в зонах, забруднених радіоактивними й отруйними речовинами. При здійсненні контролю використовуються технічні засоби підрозділів і формувань ЦЗ, а також обладнання й апаратура спеціалізованих лабораторій.

Однією з проблем зазначеного напрямку діяльності органів управління ЦЗ є забезпечення населення індивідуальними засобами захисту. Наприклад, станом на 2019 рік середній показник забезпечення промисловими засобами захисту органів дихання працівників підприємств, які потрапляють у зону можливого хімічного забруднення по Україні, становив 57,3 %, а непрацюючого населення, яке проживає у прогнозованій зоні хімічного забруднення, – 17,46 %.

Понад 88% об'єктів підвищеної небезпеки не мають автоматизованих систем раннього виявлення загрози та оповіщення [38–40].

Оцінка стану радіаційної й хімічної безпеки дозволяє визначити мету державної політики, яка передбачає послідовне зниження, до прийняттого рівня, ризику негативного впливу небезпечних радіаційних та хімічних факторів на населення та навколишнє середовище. Виходячи з цілі державної політики, можна сформулювати наступні положення, згідно з якими реалізуються основи забезпечення радіаційної та хімічної безпеки:

- пріоритетне право людини при забезпеченні радіаційної та хімічної безпеки на охорону її життя та здоров'я;

- вдосконалення законодавства України у сфері забезпечення радіаційної та хімічної безпеки з урахуванням інтересів національної безпеки, загальноприйнятих норм міжнародного права у вирішенні глобальних, національних та регіональних проблем, пов'язаних з радіаційними та хімічними загрозами;

- дотримання законодавства України, а також прийнятих Україною зобов'язань у відповідності до міжнародних договорів у сфері забезпечення радіаційної та хімічної безпеки, в яких Україна бере участь;

- взаємодія та координація діяльності органів державної влади, органів державної влади та органів місцевого самоврядування при забезпеченні радіологічної та хімічної безпеки;

- розмежування повноважень та відповідальності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, прав та обов'язків громадян, індивідуальних підприємців та юридичних осіб у забезпеченні заходів з радіаційної та хімічної безпеки;

- раціональне співвідношення інтересів та взаємної відповідальності особистості, суспільства та держави;

- пріоритетне забезпечення захищеності критично важливих радіаційних, хімічних об'єктів виробничої інфраструктури та соціальної сфери;

- доступність інформації та підвищення обізнаності населення України з питань забезпечення радіаційної та хімічної безпеки.

5.6 Медичний та біологічних захист

Серед заходів щодо захисту населення у НС важливе місце посідає медичний захист. З досвіду відомо, що надзвичайні ситуації, як правило, призводять до загибелі, травмування людей та їх ураження. Для зменшення ступеня ураження необхідно вживати невідкладних заходів щодо надання медичної допомоги потерпілим. Однозначного визначення терміна «медичний захист» у науково-технічній літературі не існує. У законодавчих та нормативно-правових актах у сфері цивільного захисту існує лише перелік напрямів, які характеризують медичний захист. Так, відповідно до ст. 36 Кодексу цивільного захисту України, медичний захист і забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення включає:

- надання медичної допомоги постраждалим внаслідок НС, рятувальникам та іншим особам, які залучались до виконання аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, гасіння пожеж;
- проведення їх медико-психологічної реабілітації, планування і використання сил та засобів закладів охорони здоров'я незалежно від форми власності;
- своєчасне застосування профілактичних медичних препаратів та своєчасне проведення санітарно-протиепідемічних заходів;
- контроль за якістю та безпекою харчових продуктів і продовольчої сировини, питної води та джерелами водопостачання; завчасне створення і підготовку спеціальних медичних формувань;
- утворення в умовах НС необхідної кількості додаткових тимчасових мобільних медичних підрозділів або залучення додаткових закладів охорони здоров'я;
- накопичення медичного та спеціального майна і техніки;
- підготовку та перепідготовку медичних працівників з надання екстреної медичної допомоги;
- навчання населення способам надання домедичної допомоги та правилам дотримання особистої гігієни;
- здійснення заходів з метою недопущення негативного впливу на здоров'я населення шкідливих факторів навколишнього природного середовища та наслідків надзвичайних ситуацій, а також умов для виникнення і поширення інфекційних захворювань;
- проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічної та епідемічної ситуації;
- санітарну охорону території та суб'єктів господарювання в зоні надзвичайної ситуації; здійснення інших заходів, пов'язаних з медичним захистом населення, залежно від ситуації, що склалася.

Медична допомога постраждалому населенню від НС та небезпечних подій забезпечується службою медицини катастроф, керівництво якою здійснює центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я. Служба медицини катастроф відноситься до особливого виду аварійно-рятувальних служб сил ЦЗ, яка діє у складі центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф системи екстреної медичної допомоги, що створюються органами влади Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя відповідно до закону. Для надання медичної допомоги постраждалому населенню та особовому складу аварійно – рятувальних формувань передбачено використання сил та засобів закладів охорони здоров'я незалежно від форми власності. Організацію та надання екстреної медичної допомоги постраждалим на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці здійснює центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, який під час виникнення НС та ліквідації їх наслідків, у разі потреби, може залучати до виконання завдань за призначенням усі заклади охорони здоров'я, у тому числі які не входять до системи екстреної медичної допомоги. Згідно з чинним законодавством медичний захист постраждалих від наслідків НС покладається, крім МОЗ, також і на ДСНС України. Реалізація цих повноважень у системі ДСНС України здійснюється через залучення осіб сил ЦЗ (ОРСЦЗ, аварійно-рятувальні служби, формування ЦЗ, спеціалізовані служби ЦЗ, пожежно-рятувальні підрозділи (частини)), а також мобільних медичних пунктів, що формуються на базі амбулаторно-поліклінічних закладів та медико-санітарних частин Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

До загальної складової збереження життя і здоров'я людей, захисту від хвороб тварин і рослинного світу відносяться також заходи біологічного захисту населення, тварин і рослин, які включають у себе:

- своєчасне виявлення чинників та осередку біологічного зараження, його локалізацію і ліквідацію;
- прогнозування масштабів і наслідків біологічного зараження, розроблення та запровадження своєчасних протиепідемічних, профілактичних, протиепізоотичних, протиепіфітотичних і лікувальних заходів;
- проведення екстреної неспецифічної та специфічної профілактики біологічного зараження населення;
- своєчасне застосування засобів індивідуального та колективного захисту;
- запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів, обсервації та карантину;

- здійснення дезінфекційних заходів в осередку зараження, знезараження суб'єктів господарювання, тварин та санітарної обробки населення;
- надання екстреної медичної допомоги ураженим біологічними патогенними агентами;
- інші заходи біологічного захисту залежно від ситуації, що склалася.

Біологічний захист населення, тварин і рослин додатково включає встановлення протиепідемічного, протиепізоотичного та протиепіфітотичного режимів та їх дотримання суб'єктами господарювання, закладами охорони здоров'я та населенням.

Здійснення заходів біологічного захисту покладається на суб'єктів забезпечення цивільного захисту.

5.7 Зміст системи навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях

Порядок організації та проведення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях регламентується відповідними нормативно – правовими актами [117, 118].

Установлений порядок визначає механізм організації навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях (далі – навчання населення), його структуру, види та форми. Зокрема навчання населення здійснюється:

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

Організація навчання населення покладається:

- працюючого та непрацюючого – на ДСНС, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування;
- дітей дошкільного віку, учнів та студентів – на МОН України.

Навчально-методичне забезпечення навчання населення здійснюється ДСНС разом з МОН України. Система навчання населення складається з:

- навчання безпосередньо на підприємствах, в установах та організаціях;
- навчання за межами підприємств, установ та організацій керівного складу і фахівців з питань цивільного захисту та пожежної безпеки;
- практичної підготовки під час проведення спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту;

- навчання під час здобуття відповідного освітнього рівня у навчальних закладах системи освіти;
- самостійного вивчення інформації про дії в умовах надзвичайних ситуацій.

Систему навчання населення України можна схематично відобразити у наступному вигляді (рис 5.1).

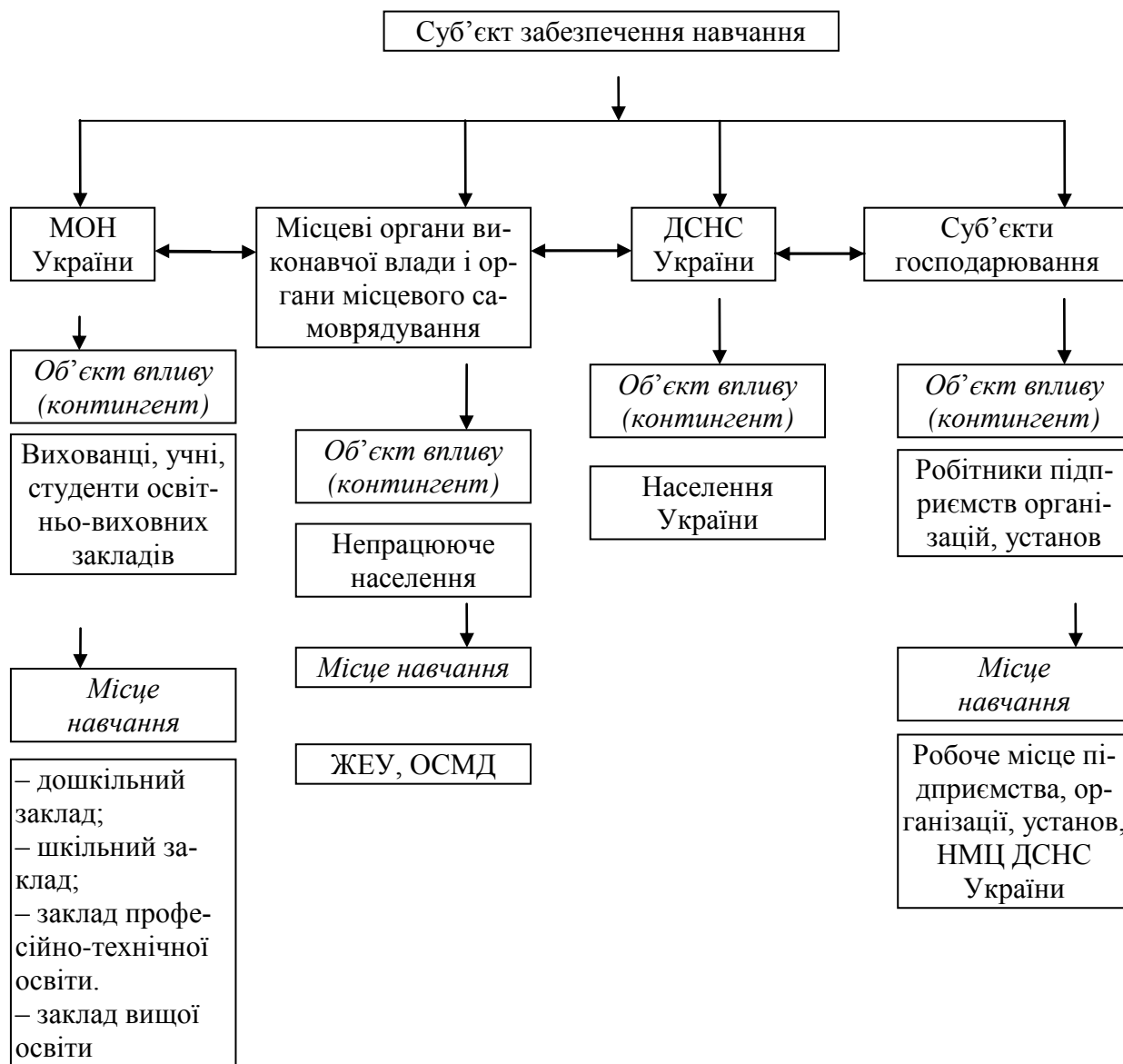


Рис. 5.1 – Система навчання населення

Навчання працюючого населення здійснюється безпосередньо на підприємстві, в установі та організації згідно із програмами підготовки працівників до дій у надзвичайних ситуаціях, а також під час проведення спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту.

Програми підготовки працівників до дій у надзвичайних ситуаціях розробляються і затверджуються підприємствами, установами, організаціями на підставі програм та організаційно-методичних вказівок з підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях, що розробляються і затверджуються ДСНС, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування.

Окремо зазначено те, що програми навчання з питань пожежної безпеки погоджуються із ДСНС України.

Програми підготовки працівників до дій у надзвичайних ситуаціях поділяються на програми:

- загальної підготовки працівників підприємств, установ та організацій;
- спеціальної підготовки працівників, що входять до складу спеціалізованих служб і формувань цивільного захисту;
- додаткової підготовки з техногенної безпеки працівників об'єктів підвищеної небезпеки;
- пожежно-технічного мінімуму для працівників, зайнятих на роботах з підвищеною пожежною небезпекою;
- прискореної підготовки працівників до дій в особливий період.

Підготовка працівників до дій у надзвичайних ситуаціях передбачається:

- за програмою загальної підготовки працівників підприємств, установ та організацій – вивчення інформації, що міститься у планах реагування на надзвичайні ситуації, про дії в умовах загрози і виникнення надзвичайної ситуації, а також оволодіння навичками надання першої допомоги потерпілим, користування засобами індивідуального і колективного захисту;
- за програмою спеціальної підготовки працівників, що входять до складу спеціалізованих служб і формувань цивільного захисту, – ознайомлення з обов'язками, навичками користування та матеріальною частиною техніки, приладів і табельного майна таких служб і формувань, засобами захисту, вивчення порядку приведення їх у готовність, проведення рятувальних та інших невідкладних робіт;
- за програмою додаткової підготовки з техногенної безпеки працівників об'єктів підвищеної небезпеки – поглиблення знань з питань техногенної безпеки, джерел небезпеки, що за певних обставин можуть спричинити виникнення надзвичайної ситуації на об'єкті підвищеної небезпеки, та небезпечних речовин, що виготовляються, переробляються, зберігаються чи транспортуються на його території;

– за програмою пожежно-технічного мінімуму для працівників, зайнятих на роботах з підвищеною пожежною небезпекою, – підвищення рівня загальних пожежно-технічних знань, вивчення правил пожежної безпеки з урахуванням особливостей виробництва, ознайомлення із протипожежними заходами та діями у разі виникнення пожежі, оволодіння навичками використання наявних засобів пожежогасіння;

– за програмою прискореної підготовки працівників до дій в особливий період – навчання способам захисту від наслідків надзвичайних ситуацій, спричинених застосуванням засобів ураження в особливий період, що здійснюється підприємствами, установами та організаціями, які продовжують роботу у воєнний час, і розпочинається одночасно з уведенням в дію планів цивільного захисту на особливий період.

Навчання працівників на підприємстві, в установі та організації здійснюється шляхом:

– курсового навчання, що передбачає формування навчальних груп і здійснюється в навчальних класах або на об'єктах навчально-виробничої бази підприємства, установи та організації;

– індивідуального навчання, що передбачає вивчення теоретичного матеріалу самостійно та у формі консультацій з керівниками навчальних груп або іншими особами.

На підприємствах, в установах та організаціях із чисельністю працівників 50 і менше осіб навчання може здійснюватися шляхом проведення інструктажів за програмою загальної підготовки працівників, які проводяться особами з питань цивільного захисту, призначеними в межах штатної чисельності суб'єкта господарювання.

У разі прийняття на роботу особа за місцем роботи проходить інструктаж з питань цивільного захисту, пожежної безпеки та дій у надзвичайних ситуаціях.

Особи, яких приймають на роботу, пов'язану з підвищеною пожежною небезпекою, повинні попередньо пройти спеціальне навчання (за програмою пожежно-технічного мінімуму). Працівники, зайняті на роботах з підвищеною пожежною небезпекою, проходять один раз на рік перевірку знань відповідних нормативних актів з пожежної безпеки, а посадові особи до початку виконання своїх обов'язків і періодично (один раз на три роки) – навчання та перевірку знань з питань пожежної безпеки.

Інструктаж та перевірка знань проводяться у порядку, визначеному підприємством, установою та організацією на основі вимог нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту.

З метою належної організації навчального процесу, забезпечення послідовності теоретичного і практичного навчання на підприємствах, в

установах та організаціях розробляються і ведуться планувальні, облікові та звітні документи.

Для отримання працівниками відомостей про конкретні дії у надзвичайних ситуаціях на підприємстві, в установі та організації обладнується, з урахуванням особливостей виробничої діяльності, інформаційно-довідковий куточок з питань цивільного захисту, що є частиною приміщення загального користування, у якій тематично оформляються стенди, розміщуються схеми, навчальні посібники і зразки, передбачені програмами підготовки працівників до дій у надзвичайних ситуаціях.

Особи, що залучаються підприємствами, установами та організаціями (в тому числі на умовах договору) до проведення інструктажів, навчання і перевірки знань з питань цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, зобов'язані пройти спеціальну підготовку на територіальних курсах, у навчально-методичних центрах цивільного захисту та безпеки життєдіяльності відповідно до вимог типового положення про них.

Навчання керівного складу підприємств, установ та організацій і фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, здійснюється в установленому законодавством порядку.

Навчання посадових осіб підприємств, установ та організацій, які до початку виконання своїх обов'язків і періодично (один раз на три роки) зобов'язані проходити навчання з питань пожежної безпеки, здійснюється на територіальних курсах, у навчально-методичних центрах цивільного захисту та безпеки життєдіяльності або на інших підприємствах, в установах та організаціях, що мають затверджені програми навчання з питань пожежної безпеки.

Навчання працюючого населення здійснюється у робочий час за рахунок коштів підприємств, установ та організацій.

Організація навчання дітей дошкільного віку, учнів та студентів здійснюється МОН згідно із затвердженими ним і погодженими з ДСНС навчальними програмами з вивчення заходів безпеки, способів захисту від впливу небезпечних факторів, викликаних надзвичайними ситуаціями, надання домедичної допомоги.

Підготовка студентів у вищих закладах освіти до дій у надзвичайних ситуаціях здійснюється за навчальними дисциплінами “Безпека життєдіяльності” та “Цивільний захист”, які відповідно передбачають:

– формування у студентів, що навчаються за освітнім рівнем бакалавра, знань, умінь та навичок щодо забезпечення необхідного рівня безпеки у надзвичайних ситуаціях відповідно до майбутнього профілю роботи, галузевих норм і правил;

– формування у студентів, що навчаються за освітнім рівнем магістра, умінь із превентивного і аварійного планування та управління заходами цивільного захисту.

У вищих закладах освіти, з метою відпрацювання дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій, з учасниками навчально-виховного процесу проводяться щороку об'єктові тренування з питань цивільного захисту.

Підготовка учнів загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладів до дій у надзвичайних ситуаціях, що передбачає здобуття знань і вмінь з питань особистої безпеки в умовах загрози та виникнення надзвичайної ситуації, користування засобами захисту від її наслідків, вивчення правил пожежної безпеки та основ цивільного захисту, здійснюється в рамках вивчення предметів «Основи здоров'я» та «Захист Вітчизни».

Практичне закріплення теоретичного матеріалу здійснюється шляхом щорічного проведення Дня цивільного захисту.

Навчально-виховна робота з дітьми дошкільного віку проводиться згідно з вимогами базового компонента дошкільної освіти і спрямовується на формування достатнього та необхідного рівня знань і умінь дитини для безпечного перебування в навколишньому середовищі, елементарних норм поведінки у надзвичайних ситуаціях і запобігання пожежам від дитячих пустощів з вогнем.

Для поліпшення якості навчально-виховної роботи з дітьми з питань особистої безпеки, захисту життя та норм поведінки у надзвичайних ситуаціях у дошкільних навчальних закладах проводиться щороку Тиждень безпеки дитини.

Позашкільна освітня робота з питань формування культури безпеки життєдіяльності серед дітей та молоді, формування здорового способу життя, оволодіння ними навичками самозахисту і рятування проводиться у позашкільних закладах, а також шляхом організації шкільних, районних (міських), обласних та всеукраїнських змагань з безпеки життєдіяльності.

МОН України здійснює контроль і бере участь у моніторингу якості підготовки у навчальних закладах дітей дошкільного віку, учнів та студентів з питань навчання діям у надзвичайних ситуаціях.

Навчання дітей дошкільного віку, учнів та студентів здійснюється під час навчально-виховного процесу за рахунок коштів, передбачених для фінансування навчальних закладів.

Навчання непрацюючого населення діям у надзвичайних ситуаціях здійснюється шляхом проведення інформаційно-просвітницької роботи за місцем проживання та самостійного вивчення загальної програми на-

вчання населення діям у надзвичайних ситуаціях та інших інформаційно-довідкових матеріалів з питань цивільного захисту, правил пожежної безпеки у побуті та громадських місцях.

Інформаційно-просвітницька робота з питань поведінки в умовах надзвичайних ситуацій організовується місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, в тому числі через утворені при них консультаційні пункти, та передбачає:

- інформування населення про методи реагування у разі виникнення надзвичайних ситуацій;

- створення в консультаційних пунктах умов для оволодіння громадянами навичками користування найбільш поширеними засобами захисту і надання першої само – та взаємодопомоги.

Для задоволення потреби у самостійному вивченні загальної програми навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування за методичного супроводження територіальних курсів, навчально-методичних центрів цивільного захисту та безпеки життєдіяльності видають навчальні, навчально-наочні посібники, брошури, розповсюджують інформаційні матеріали, буклети тощо.

Інформаційно-просвітницька робота з населенням щодо правил поведінки в умовах надзвичайних ситуацій проводиться шляхом запровадження постійних рубрик у засобах масової інформації, зокрема друкованих, а також за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, аудіовізуальних та інтерактивних засобів та соціальної реклами.

Непрацююче населення має право отримувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування відомості про надзвичайні ситуації, у зоні яких або у зоні можливого ураження від яких може опинитися місце проживання непрацюючих громадян, а також про способи захисту від впливу небезпечних факторів, викликаних такими ситуаціями.

Пропаганда знань серед населення щодо власної та колективної безпеки у разі виникнення надзвичайної ситуації здійснюється за сприяння громадських організацій.

Слід зазначити, що навчання непрацюючого населення за місцем проживання є найбільш складним проблемним питанням у сфері підготовки. В основному це стосується форм та можливих способів інформаційного забезпечення населення про загрози виникнення НС техногенного природного та воєнного характеру на даній території, профілактичної та просвітницької діяльності місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, житлово-експлуатаційних органів.

Контрольні питання та завдання до п'ятого розділу

1. Надайте характеристику складу системи оповіщення населення прот загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій.
2. Розкрийте порядок оповіщення та інформування суб'єктів забезпечення цивільного захисту.
3. Вкажіть порядок організації укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту та наведіть класифікацію споруд.
4. Вкажіть порядок організації заходів з евакуації населення та порядок її проведення.
5. Надайте характеристику складу та змісту заходів інженерного захисту територій.
6. Охарактеризуйте склад заходів з радіаційного і хімічного захисту населення та порядок їх реалізації і контролю.
7. Розкрийте порядок організації заходів з медичного і біологічного захисту населення та зміст зазначених заходів.
8. Розкрийте змістовне та організаційне забезпечення психологічного захисту населення.
9. Розкрийте порядок здійснення навчання населення заходам безпеки та діям у надзвичайних ситуаціях.
10. Розкрийте роль і місце територіальних органів управління ДСНС України в реалізації заходів щодо захисту населення і територій від НС техногенного і природного характеру.

РОЗДІЛ 6. СИЛИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК СКЛАДОВІ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ

Система реагування на надзвичайні ситуації розглядається як сукупність підготовлених органів управління і сил, а також матеріальних, фінансових та інформаційних ресурсів, які призначені для протидії аваріям, катастрофам, стихійним лихам та їх наслідкам, у порядку, визначеному спеціальними державними нормативно – правовими актами, у тісній взаємодії між собою.

Тобто до системи реагування на надзвичайні ситуації на місцевому, регіональному та державному рівнях відносяться: органи управління, підготовлені до прийняття рішень та їх реалізації щодо запобігання та ліквідації НС; комісії з надзвичайних ситуацій, під керівництвом яких працюють постійні органи управління ЄДСЦЗ і органи повсякденного управління; сили ЦЗ із ліквідації наслідків НС; матеріально-технічні засоби (техніка, спеціальне обладнання, одяг, енергетичні установки, продовольство і т.д.), що надходять в розпорядження органів управління для забезпечення дій сил з ліквідації наслідків НС; фінансові резерви, призначені для фінансування робіт, що виконуються, відшкодування збитків постраждалому населенню, відновлення витрачених матеріальних ресурсів; інформаційні ресурси об'єкта в частині вирішення завдань з ліквідації можливих надзвичайних ситуацій (плани дій щодо попередження та ліквідації можливих надзвичайних ситуацій, плани міст, населених пунктів і об'єктів, плани комунікацій, систем пожежогасіння, систем зв'язку та оповіщення та ін.).

Створення системи реагування на НС як складової ЄДСЦЗ та її підсистем і ланок, визначення потреби в силах і засобах, складу органів управління, а також підтримання її в готовності до дій є обов'язком відповідного керівника органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування та керівника суб'єкта господарювання.

Типову структуру системи реагування на надзвичайні ситуації можна представити в наступному вигляді (рис.6.1).

Слід зазначити, що органами управління системи реагування на НС на усіх рівнях є, як зазначалося вище, комісії з надзвичайних ситуацій, які очолюють голови державних адміністрацій, голови органів місцевого самоврядування, керівники підприємств і організацій, або особи, ними уповноважені.

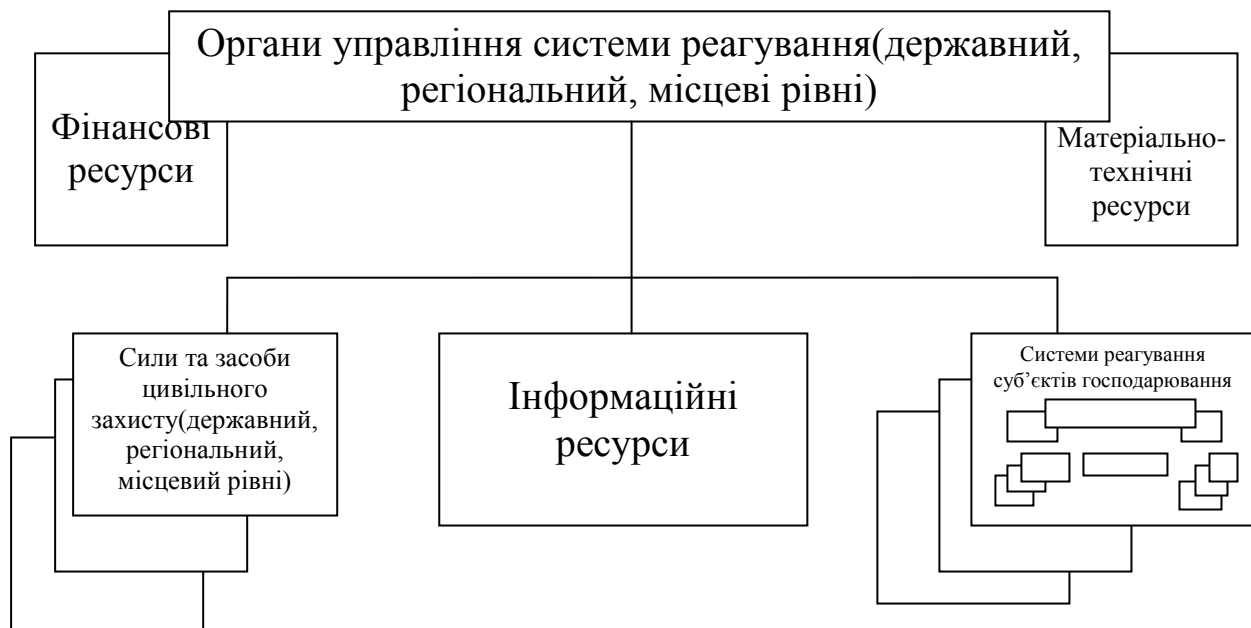


Рис. 6.1 – Система реагування на надзвичайні ситуації

На ці органи управління, в частині реагування на надзвичайні ситуації, покладається:

- методичне керівництво діяльністю з питань захисту населення і територій від НС
- координація діяльності всіх служб і рятувальних формувань в інтересах захисту територій і населення від НС;
- планування підготовки і керівництво ліквідацією наслідків НС у разі їх виникнення;
- підготовка керівного складу і населення до захисту від НС.

6.1 Характеристика складу сил цивільного захисту

Сили цивільного захисту поряд з органами управління ЄДСЦЗ, характеристику та склад яких розглянуто у четвертому розділі, та іншими складовими частинами системи відіграють одну з головних ролей у здійсненні захисту населення і території України від НС різноманітного характеру. Вони не є однорідними за своїм призначенням, структурою, правовим статусом і являють собою доволі складну та недостатньо упорядковану структуру, що потребує удосконалення і модернізації їх організаційної та технічної складової.

До складу сил ЦЗ належать [117]:

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

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

Порядок утворення, організація діяльності, завдання і права ОРС, АРС, спеціалізованих служб, формувань ЦЗ, а також питання соціального захисту рятувальників, на законодавчому рівні регулюються Кодексом цивільного захисту України та рядом інших нормативно – правових актів [117, 120, 121, 123, 125].

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

Реалізуючи функцію реагування на усі види загроз, сили ЦЗ виконують наступні завдання:

- проведення робіт та вжиття заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, захисту населення і територій від них;
- проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт;
- гасіння пожеж;
- ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій в умовах екстремальних температур, задимленості, загазованості, загрози вибухів, обвалів, зсувів, затоплень, радіоактивного, хімічного забруднення та біологічного зараження, інших небезпечних проявів;
- проведення піротехнічних робіт, пов'язаних зі знешкодженням вибухонебезпечних предметів, що залишилися на території України після воєн, сучасних боєприпасів та підривних засобів (крім вибухових пристроїв, що використовуються у терористичних цілях), крім територій, які надані для розміщення і постійної діяльності військових частин, військових навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань;
- проведення вибухових робіт для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків;
- проведення робіт щодо життєзабезпечення постраждалих;
- надання екстреної медичної допомоги постраждалим у районі надзвичайної ситуації і транспортування їх до закладів охорони здоров'я;
- здійснення перевезень матеріально-технічних засобів, призначених для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та надання гуманітарної допомоги постраждалим внаслідок таких ситуацій;

– надання допомоги іноземним державам щодо проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

– проведення аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання та окремих територій, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій.

За змістом наведений перелік завдань умовно можна поділити на три рівні.

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

Другий рівень завдань передбачає нарощування сил ЦЗ з метою повної ліквідації НС та реалізації усіх видів забезпечення аварійно – рятувальних робіт.

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

Цілком зрозумілим є те, що сили ЦЗ мають свої органи управління які, з метою якісного виконання зазначених завдань, наділені відповідними правами і повноваженнями, серед яких: отримання від місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання інформації, необхідної для проведення робіт із цивільного захисту; безперешкодний доступ на об'єкти суб'єктів господарювання та їх територію для виконання аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; встановлення вимог щодо додержання заходів безпеки для всіх осіб, які перебувають у зоні НС. Разом з цим наведений склад сил та загальний перелік завдань не дає достатнього уявлення про функціональне призначення їх складових частин, що потребує більш детального розгляду та аналізу. Розглянемо окремі види та складові частини сил ЦЗ з точки зору їх правового статусу та функціонального призначення.

Аварійно-рятувальні служби [117]

Аварійно-рятувальна служба являє собою сукупність організаційно об'єднаних органів управління, сил та засобів, призначених для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт. Вони поділяються на державні, регіональні, комунальні, об'єктові та громадських організацій і утворюються, відповідно до наведеного розподілу, центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання які експлуатують об'єкти підвищеної небезпеки, та громадськими організаціями згідно із законом. Зазначені АРС можуть бути:

- спеціалізованими та неспеціалізованими;
- професійними та непрофесійними.

Крім цього, визначено, що державні, регіональні, комунальні аварійно-рятувальні служби і аварійно-рятувальні служби громадських організацій, створені на професійній основі, є юридичними особами.

Спеціалізовані професійні аварійно-рятувальні служби, діяльність яких пов'язана з організацією та проведенням гірничорятувальних робіт, є воєнізованими. Зараз державні АРС утворені та діють у Міністерстві енергетики та захисту довкілля, Державному агентстві з управління державними корпоративними правами та майном (воєнізовані гірничорятувальні служби); Міністерстві інфраструктури (морська аварійно-рятувальна служба, служба аварійно-рятувального та протипожежного забезпечення підприємства цивільної авіації України) та деяких інших ЦОВВ. Характерною особливістю АРС центральних органів виконавчої влади є те, що вони, у першу чергу, утворюються і призначаються задля забезпечення галузевих потреб в аварійно-рятувальному обслуговуванні об'єктів галузі та ліквідації наслідків НС за межами об'єктів, які спричинили їх виникнення. Тобто АРС у першу чергу обслуговують зони відповідальності підприємств зазначених центральних органів виконавчої влади, які їх утворили.

Формування цивільного захисту

Відповідно до положення [117, 121] формування ЦЗ утворюються як пости, ланки, бригади, колони, команди та загони на непрофесійній основі і залежно від призначення можуть бути рятувальні, аварійно-відновлювальні, аварійно-технічні, пожежні, інженерні, медичні, транспортні, ремонтні, а також формування радіаційного і хімічного спостереження, санітарної обробки людей, спеціальної обробки майна, одягу та транспорту, матеріально-технічного та продовольчого забезпечення, зв'язку, захисту сільськогосподарських тварин та рослин, обслуговування захисних споруд цивільного захисту тощо.

Зазначені формування поділяються на об'єктові й територіальні.

Зокрема об'єктові формування цивільного захисту утворюються суб'єктами господарювання, які мають чисельність працюючого персоналу понад 50 осіб та володіють транспортною, будівельною, комунальною, медичною, пожежною та іншою спеціальною технікою і відповідають одній з таких умов:

- віднесені до відповідної категорії цивільного захисту (особливої важливості, першої або другої категорії);
- мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави та (або) продовжують свою виробничу діяльність в особливий період;
- експлуатують об'єкти підвищеної небезпеки або потенційно небезпечні об'єкти.

Зазначені формування призначені для проведення великих обсягів робіт з ліквідації наслідків НС, у тому числі тих, що виникли внаслідок

воєнних (бойових) дій чи терористичних актів, а також проведення відновлювальних робіт, які потребують залучення великої кількості населення і техніки, на об'єктах суб'єктів господарювання, що їх утворили.

За рішенням Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих держадміністрацій, міських рад у містах обласного значення та за згодою керівників суб'єктів господарювання об'єктові формування цивільного захисту можуть залучатися до виконання завдань за призначенням на об'єктах інших суб'єктів господарювання чи на визначених територіях.

Територіальні формування цивільного захисту утворюються шляхом об'єднання об'єктових формувань цивільного захисту на відповідній території, у тому числі за згодою центральних органів виконавчої влади, до сфери управління яких належать суб'єкти господарювання, що їх утворили: в Автономній Республіці Крим – Радою міністрів Автономної Республіки Крим; в областях, мм. Києві та Севастополі, районах – відповідними місцевими держадміністраціями; у містах обласного значення – міськими радами.

Спеціалізовані служби цивільного захисту [117, 125]

Спеціалізовані служби (енергетики, захисту сільськогосподарських тварин і рослин, інженерні, комунально-технічні, матеріального забезпечення, медичні, зв'язку і оповіщення, протипожежні, торгівлі та харчування, технічні, транспортного забезпечення, охорони громадського порядку) входять до складу сил цивільного захисту та складаються з галузевих, територіальних та об'єктових спеціалізованих служб відповідно до функціональної спрямованості. Вони призначені для проведення спеціальних робіт і заходів ЦЗ та їх забезпечення, що потребують залучення фахівців певної спеціальності, техніки і майна спеціального призначення. Галузеві спеціалізовані служби утворюються у системі центрального органу виконавчої влади шляхом зведення об'єктових підрозділів у відповідну галузеву спеціалізовану службу для проведення спеціальних робіт у визначених таким органом сферах.

Територіальні спеціалізовані служби утворюються відповідно в територіальних підсистемах єдиної державної системи цивільного захисту, їх ланках і розподіляються на служби місцевого та регіонального рівня.

Територіальні спеціалізовані служби місцевого рівня утворюються місцевими держадміністраціями в районі, місті або органами місцевого самоврядування в місті обласного значення.

Територіальні спеціалізовані служби регіонального рівня утворюються в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим (іншим органом, визначеним відповідно до нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим), обласними, Київською та Севасто-

польською міськими держадміністраціями шляхом об'єднання територіальних спеціалізованих служб місцевого рівня.

Територіальні спеціалізовані служби утворюються згідно з переліком територіальних спеціалізованих служб територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту, що утворюються органами управління і суб'єктами господарювання. Зазначений перелік затверджується ДСНС України.

Таблиця 6.1 – Склад центральних органів виконавчої влади та спеціалізованих служб цивільного захисту, які вони утворюють

Найменування центрального органу виконавчої влади	Найменування спеціалізованої служби, яка утворюється органом
Міненергетики	спеціалізована служба енергетики
Мінрозвитку громад та територій	інженерна спеціалізована служба та комунально-технічна спеціалізована служба
Мінекономрозвитку, торгівлі та сільського господарства	спеціалізована служба торгівлі та харчування спеціалізована служба із захисту сільськогосподарських тварин і рослин технічна спеціалізована служба
Держрезерв	спеціалізована служба матеріального забезпечення
МОЗ	медична спеціалізована служба
Мінінфраструктури	спеціалізована служба транспортного забезпечення
ДСНС разом з Адміністрацією Держспецзв'язку, Держкомтелерадіо	спеціалізована служба зв'язку та оповіщення
МВС	спеціалізована служба охорони громадського порядку
ДСНС	протипожежна спеціалізована служба

Об'єктові спеціалізовані служби утворюються для проведення спеціальних робіт і заходів з цивільного захисту та їх забезпечення на об'єктах суб'єктів господарювання.

Об'єктові спеціалізовані служби утворюються керівником суб'єкта господарювання на суб'єкті з чисельністю працівників більше 50 осіб шляхом формування ланок, команд, груп.

Спеціалізована служба провадить свою діяльність відповідно до положення про службу, що затверджується органом, суб'єктом господарювання, який утворив таку службу

Добровільні формування цивільного захисту [117, 120]

Організаційні засади утворення та залучення добровільних формувань цивільного захисту до виконання допоміжних робіт із запобігання

виникненню або ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій визначені відповідним положенням [120], яке характеризує їх як тимчасове добровільне об'єднання громадян, що утворюється під час загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій для виконання допоміжних робіт.

Зазначені формування утворюються за рішенням центрального органу виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої держадміністрації, органу місцевого самоврядування та забезпечуються ними необхідним майном.

До складу добровільних формувань цивільного захисту на добровільних засадах включаються громадяни України, які за станом здоров'я придатні до військової служби та не досягли граничного віку перебування військовозобов'язаних у запасі другого розряду.

Права добровільних формувань та громадян, які виконують завдання у їх складі, а також обов'язки таких громадян визначаються відповідно до чинного законодавства, яким передбачено також порядок Страхування здоров'я та життя членів (учасників) добровільних формувань цивільного захисту на період виконання ними допоміжних робіт.

Порядок залучення добровільних формувань та обсяги допоміжних робіт для добровільних формувань цивільного захисту визначаються органом, що утворив таке формування, або керівником робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в разі підпорядкування йому добровільних формувань. Особливістю є те, що рішення Кабінету Міністрів України про порядок утворення добровільних формувань ЦЗ для органів місцевого самоврядування носить рекомендаційний характер.

У більш розширеному вигляді сили цивільного захисту складають:

– підрозділи оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України (оперативні підрозділи ДСНС);

– воєнізовані гірничорятувальні служби Міністерства енергетики та захисту довкілля;

– державне підприємство «Морська пошуково-рятувальна служба» Міністерства інфраструктури та аварійно-рятувальні команди в аеропортах;

– державні аварійно-рятувальні формування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

– державні аварійно-відновлювальні формування центральних органів виконавчої влади: відновлювальні потяги Укрзалізниці; ВП «Аварійно-технічний центр» ДП НАЕК «Енергоатом» Міненерго; аварійно-відновлювальні бригади нафтогазової та нафтопереробної промисловості Міненерго;

– державні аварійно-ремонтні бригади у складі підприємств з обслуговування автодоріг, об'єктів електрозв'язку, електроенергетики, трубопровідного транспорту, комунального господарства, водного гос-

подарства: аварійно-ремонтні бригади у складі підприємств Міністерства інфраструктури, Міненерго, Міністерства розвитку громад та територій, будівництва та житлово-комунального господарства, Державного агентства водних ресурсів;

- пожежні поїзди Державної адміністрації залізничного транспорту Міністерства інфраструктури;

- лісові пожежні станції лісогосподарських підприємств Державного агентства лісових ресурсів;

- добровільні пожежні дружини і команди на підприємствах;

- сільські протипожежні команди;

- спеціалізована служба охорони громадського порядку Міністерства внутрішніх справ;

- державна служба медицини катастроф та підрозділи санітарно-епідеміологічної служби;

- військові частини у випадках, передбачених законодавством.

Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту ДСНС України. [117, 144]

З точки зору професійної складової, окремого та більш детального розгляду потребує оперативно-рятувальна служба ЦЗ ДСНС України як спеціальне воєнізоване формування, на яке покладається захист населення і територій від НС техногенного, природного і військового характеру, участь у заходах територіальної оборони, а також міжнародних рятувальних та інших гуманітарних операціях [145]. Саме вона є основою сил цивільного захисту. Підрозділи ОРС ЦЗ ДСНС України, перебуваючи на цілодобовому чергуванні, першими приходять на допомогу людям, які потрапили у біду. Дякуючи професіоналізму рятувальників цих підрозділів, більшість пожеж, небезпечних подій і НС ліквідується з мінімальними збитками та втратами. Маючи досить потужні технічні ресурси та професійний кадровий склад, ця служба, незважаючи на складнощі, спроможна вирішувати поставлені перед нею завдання на достатньо високому рівні.

Оперативно-рятувальна служба, виходячи зі свого функціонального призначення, являє собою багатопрофільну структуру, яка входить до функціональної підсистеми реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт ДСНС України.

Відповідно до структури служба складається з аварійно-рятувальних формувань центрального підпорядкування, до яких віднесені:

- міжрегіональний центр швидкого реагування ДСНС України (м. Ромни Сумської обл.);

- мобільний рятувальний центр швидкого реагування ДСНС України (м. Київ);
- спеціальний центр швидкого реагування ДСНС України (м. Дрогобич Львівської обл.);
- спеціальний центр швидкого реагування ДСНС України (с. Жеребкове, Одеська обл.);
- навчальний центр ОРС ЦЗ ДСНС України (м. Мерефа Харківської обл.);
- спеціальний авіаційний загін ОРС ЦЗ ДСНС України (м. Ніжин);
- державний воєнізований гірничорятувальний (аварійно-рятувальний) загін ДСНС України (м. Кривий Ріг);

а також формувань, що підпорядковані територіальним органам ДСНС України, до яких належать:

- аварійно-рятувальні формування спеціального призначення (територіальні аварійно-рятувальні загони спеціального призначення);
- державні та професійні пожежно-рятувальні підрозділи (загони, частини, пости);
- навчальні центри;
- формування та підрозділи забезпечення.

Органами управління ОРС ЦЗ є апарат ДСНС України та головні управління (управління) ДСНС України в областях та місті Києві (територіальні органи управління). Загальне керівництво ОРС ЦЗ здійснює Голова Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Спрямування і координацію діяльності органів управління і формувань ОРС ЦЗ здійснюють перший заступник Голови і заступник Голови (відповідно до розподілу обов'язків) через структурні підрозділи апарату ДСНС України за напрямками діяльності.

Для формувань ОРС ЦЗ центрального підпорядкування встановлюються зони відповідальності щодо реагування на надзвичайні ситуації. Так, наприклад, зонами відповідальності центрів швидкого реагування для виконання завдань за призначенням визначені: для мобільного рятувального центру швидкого реагування (м. Київ) – м. Київ, Житомирська, Київська, Черкаська, Чернігівська області; для спеціального центру швидкого реагування (м. Дрогобич) – Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області; для міжрегіонального центру швидкого реагування (м. Ромни) – Дніпропетровська область, підконтрольна територія Донецької та Луганської областей, Полтавська, Сумська, Херсонська області; для спеціального центру швидкого реагування ДСНС України (с. Жеребкове Одеської області) – Вінницька, Кіровоградська, Одеська і Миколаївська області; для Навчального центру Оперативно-

рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України (с. Ватутіне Харківської області) – Харківська область.

Порядок організації та проведення органами управління та формуваннями ОРС ЦЗ аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, гасіння пожеж, а також організація їх взаємодії з іншими органами управління та силами цивільного захисту визначаються статутом дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту.

Виходячи із загальної характеристики складу сил ЦЗ, слід підкреслити наступне:

1. Особливостями організації функціональної побудови складових частин сил ЦЗ є те, що встановлений і законодавчо закріплений порядок їх утворення і побудови передбачає об'єднання на місцевому і регіональному рівнях АРФ, територіальних спеціалізованих служб ЦЗ східного профілю діяльності, які здатні, незалежно від форм власності та відомчої належності (підпорядкованості), до спільного проведення конкретних видів робіт та заходів ЦЗ. При цьому вважається за необхідне визначати базовий орган (підприємство, організація, установа), що має найкращі умови і матеріально-технічну базу, на який покладаються функції головного при створенні відповідного формування або служби.

2. На відміну від деяких видів аварійно – рятувальних служб, оперативно-рятувальна служба ЦЗ ДСНС України є багатофункціональним утворенням (формуванням) основними завданнями якого є проведення робіт та вжиття заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, захисту населення і територій від них, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, гасіння пожеж, а також ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій. Саме на базі підрозділів ОРС, які мають статус АРФ (пожежні загони, частини), ДСНС України створило спеціалізовану протипожежну службу ЦЗ, яка, у свою чергу, входить до відомчої підсистеми реагування на НС, проведення аварійно – рятувальних та інших невідкладних робіт.

3. Наявний склад сил цивільного доцільно класифікувати за:

3.1. Зонами відповідальності:

- галузеві (АРС, ОРС, спеціалізовані служби ЦЗ);
- територіальні (регіональні, комунальні, об'єктові АРС, спеціалізовані служби ЦЗ, формування ЦЗ, добровільні формування);
- об'єктові (АРС, спеціалізовані служби ЦЗ, формування ЦЗ).

3.2. Функціональним призначенням:

- аварійно-рятувальні сили;
- пошуково-рятувальні сили;
- сили забезпечення АР робіт у зонах ліквідації НС;

– аварійно-ремонтні та відновлювальні сили ЦЗ.

3.3. Ступенем та термінами готовності до використання завдань за призначенням на:

– сили першого ешелону;

– сили другого ешелону.

Угруповання сил та їх чисельність

Для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт в осередках ураження, зонах забруднення (зараження) і катастрофічного затоплення, для вирішення інших завдань планами реагування на НС та захисту населення передбачається утворення угруповання сил, залучення яких здійснюється поешелонно [137].

Так, відповідно до плану реагування на НС державного рівня, до складу сил першого ешелону відносяться сили цивільного захисту, які перебувають на цілодобовому чергуванні, зі строком готовності до 40 хвилин, у зоні відповідальності яких виникла надзвичайна ситуація.

До складу сил другого ешелону віднесені сили цивільного захисту, строк готовності до дій за призначенням яких перевищує 2 години.

Нарощування угруповання сил і засобів цивільного захисту в зоні надзвичайної ситуації здійснюється керівником робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації через штаб з ліквідації НС. Такій підхід дозволяє з урахуванням обстановки, яка складається, більш раціонально і ефективно використовувати наявний склад сил реагування.

В даний час угруповання являють собою зведені в певну функціональну структуру формування, які розгорнуті (розташовані), на прикладі ОРС ЦЗ ДСНС України, відповідним чином в межах окремих територіальних одиниць зі своїми зонами відповідальності і залучаються в установленому порядку для вирішення завдань у сфері цивільного захисту.

Кількісний склад угруповань сил ЦЗ суб'єкта та їх види зараз визначаються, як правило, виходячи з наявності сил і засобів, які є у розпорядженні керівника цивільного захисту цього суб'єкта, і з потреби в силах з урахуванням ймовірного переліку і обсягу АРР в зонах можливих НС та вирішуваних інших завдань. Однак, за деяким виключенням, нормованого чисельного показника потреби сил ЦЗ за кількістю населення та інших складових, які характеризують стан оперативної обстановки в Україні, немає.

Показовим з цього питання є досвід деяких інших країн світу [139], де кількість формувань служб цивільної оборони, підпорядкованих керівництву району або громади, залежить від особливостей промислових зон (районів, підприємств), чисельності проживаючого на конкретній території населення, від характеру забудови населених пунктів, особливостей фізико-географічного та кліматичного положення регіону.

Так, в найбільш розвинених містах Німеччини створені формування та служби ЦО з розрахунку на кількість проживаючого населення:

- рятувальний взвод – на 40–50 тис.;
- взвод пожежогасіння – на 30–40 тис.;
- взвод постачання водою – на 400–500 тис. (або 2–3 на 5–6 взводів пожежогасіння);
- взвод захисту від зброї масового ураження – на 250 тис.;
- взвод лікарської й санітарної допомоги – на 40–50 тис.;
- ремонтний взвод – на 200 тис.;
- взвод обслуговування населення – на 250 тис.

У роботі з надання допомоги постраждалому населенню беруть участь також різні благодійні організації, які є практично в усіх містах.

Принципи залучення на службу в рятувальних формуваннях є різними: у Великобританії – добровільний, в Туреччині й Португалії – за призовом, в Німеччині, Франції, Бельгії, Норвегії та Нідерландах – добровільний в поєднанні з обов'язковим залученням певних категорій громадян.

Основу численних підготовлених формувань цивільної оборони, наприклад в Німеччині, становлять підрозділи служби захисту від катастроф. Вони укомплектовані добровольцями, які зобов'язані пропрацювати в цій службі 10 років за умови, що будуть звільнені від військової повинності. Чисельність особового складу служби при повному її розгортанні досягає до 600 тис. чоловік. Основна тактична одиниця – взвод. За необхідності можуть створюватися роти, батальйони (загони). Так, в 100 районах – передбачуваних об'єктах ядерних ударів – створені міжрайонні загони загальною чисельністю до 40 тис. чоловік. У великих населених пунктах розгорнуті підрозділи, в які входить до 100 тис. осіб. У формуваннях служби налічується також більше 11 тис. транспортних і спеціальних автомашин, є й інші технічні засоби.

Формуваннями центрального підпорядкування в ряді країн є рухомі колони різного призначення, які, за необхідності, можуть зводитися у корпуси ЦО. Основне призначення рухомих колон – ліквідація наслідків застосування зброї масового ураження, проведення аварійно-рятувальних робіт, а також надання оперативної кваліфікованої допомоги на місцях. Особливістю цих формувань є їх багатоцільова спрямованість, тобто наявність у них підрозділів різного призначення – аварійно-рятувальних, відновлювальних, розчищення завалів, надання першої медичної допомоги, протипожежних та інших. Вони найбільш підготовлені й технічно оснащені для виконання робіт з ліквідації аварій на атомних електростанціях та інших об'єктах з ядерними та хімічними компонентами. У мирний час колони утримуються за скороченими шта-

тами і укомплектовані командним та інструкторським складом. У більшості країн вони, як правило, мають постійні місця дислокації, які одночасно є місцем збору по тривозі і центром навчання та тренувань формувань місцевої цивільної оборони. В періоди надзвичайних ситуацій рухомі колони планується використовувати, головним чином, у великих містах і промислових центрах. Їх комплектування проводиться в основному шляхом призову військовозобов'язаних для проходження строкової служби. Така система дає можливість планомірно і завчасно готувати кваліфікований склад для служб ЦО.

У контексті питання, яке стосується утворення угруповань ЦЗ в Україні, на даний період часу особливе значення відводиться визначенню кількісного складу професійних сил реагування, які державі необхідно мати у своєму розпорядженні на випадок виникнення особливо тяжких НС техногенного та природного характеру з катастрофічними наслідками, а також воєнних дій із застосуванням засобів ураження, що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення. Адже наявних сил за штатною чисельністю мирного часу, для виконання завдань ЦЗ, ймовірно, що буде не достатньо, особливо в умовах радіаційного і хімічного забруднення, де терміни роботи рятувальників обмежені припустимими дозами опромінювання та хімічного ураження, що потребує частоті змінності та великої кількості особового складу аварійно-рятувальних підрозділів. Ця проблема вирішується шляхом утворення резерву сил ЦЗ, зокрема резерву служби цивільного захисту ДСНС України, у тому числі й мобілізаційного.

Досвід ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС показав ефективність використання підрозділів мобілізаційного резерву ЦО, у тому числі батальйонів пожежної охорони, хімічного захисту та ін., які відіграли в ліквідації наслідків цієї техногенної катастрофи дуже велику роль.

В цілому вітчизняний досвід та досвід розвинених країн світу показав, що склад і чисельність сил цивільного захисту суб'єкта повинні визначатися конкретними факторами: ступенем самодостатності, протяжністю кордонів, характером природних, техногенних і воєнних загроз, способами їх парирування, а також економічним потенціалом і демографічними можливостями.

У нових умовах вдосконалення сил ЦЗ має здійснюватися переважно на основі якісно нових підходів до оптимізації їх складу та структури, підвищення готовності до вирішення покладених на них завдань, комплексного застосування сучасної техніки і новітніх технологій, поліпшення підготовки особового складу.

Потреба наявності надійної та ефективної системи реагування на усі види сучасних загроз об'єктивно призводить до необхідності реалізувати ряд основоположних принципів, що виходять з тенденцій загаль-

носвітowego розвитку рятувальної справи в сучасних умовах. До таких тенденцій слід віднести інтеграцію організаційних структур, їх диверсифікацію і централізацію управління діями сил.

6.2 Технологія управління силами та засобами цивільного захисту в умовах надзвичайних ситуацій

Надзвичайні ситуації є своєрідним випробуванням для перевірки здатності держави їм протистояти. Ці ситуації визначають ступінь готовності (здатності) за допомогою ефективних дій практично всіх гілок та інститутів державної влади, і в першу чергу органів виконавчої влади на всіх управлінських рівнях щодо запобігання або мінімізації можливих руйнівних наслідків. Управління при надзвичайних ситуаціях здійснюється в рамках єдиної системи управління НС. Органи всіх гілок державної влади, і в першу чергу виконавчої влади, які є суб'єктами системи управління, в силу свого основного призначення виконують відповідні завдання. Уповноваженим державним органом із зазначених питань, безумовно, є ДСНС України. Порядок організації управління діями сил ЦЗ під час ліквідації наслідків НС визначений рядом законодавчих, нормативно-правових документів, наказів, інструкцій та статутів. Зокрема визначено, що загальне керівництво організацією та проведенням заходів і робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, відновлювальних робіт здійснює, залежно від рівня та характеру походження надзвичайної ситуації, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, на адміністративній території або території яких сталася надзвичайна ситуація. Слід зазначити, що зараз на усіх рівнях доволі чітко відпрацьована схема оперативних дій органів управління ЄДСЦЗ під час виникнення НС, яка включає в себе створення, як правило, спеціальних комісій з реагування на НС (урядових, регіональних, місцевих), призначення спеціально – уповноваженого керівника робіт з ліквідації наслідків НС, який, у свою чергу, для безпосередньої організації й координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків НС, утворює штаб, що є його робочим органом з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації. Крім цього, вже на стадії загрози НС, до місця її виявлення з метою оцінки ситуації і вжиття заходів з недопущення НС направляються профільні оперативні групи. Керівник робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації призначається для безпосереднього управління аварійно-рятувальними та іншими невідкладними роботами під час виникнення будь-якої НС. До утворення спеціальної комісії з ліквідації наслідків НС,

або призначення КРЗЛННС організацію заходів з ліквідації наслідків НС здійснюють відповідні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.

Залежно від рівня надзвичайної ситуації керівником робіт з ліквідації наслідків НС призначається:

– у разі виникнення НС державного рівня – Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністр чи керівник одного з центральних органів виконавчої влади або його перший заступник (заступник);

– у разі виникнення НС регіонального рівня – перший заступник або один із заступників Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної, Київської чи Севастопольської міських державних адміністрацій. На місцевому рівні функції КРЗЛННС покладаються на одного із заступників районної державної адміністрації (в районі) або одного із заступників міського голови (у місті).

Сільський, селищний голова є КРЗЛННС об'єктового рівня, а на об'єкті суб'єкта господарювання керівництво роботами з ліквідації НС покладається безпосередньо на керівника або одного із керівників суб'єкта господарювання відповідно до затвердженого розподілу обов'язків.

Також визначено, що у разі ліквідації наслідків НС, яка за характером та наслідками не потребує спеціального призначення керівника робіт, обов'язки такого керівника забезпечує керівник аварійно-рятувальної служби, що виконує ліквідацію наслідків цієї НС.

Особливістю питання, яке розглядається, є те, що серед значного переліку завдань, які вирішуються керівником під час проведення АРР та інших видів робіт є не стільки безпосереднє керівництво аварійно-рятувальними роботами, де професійна складова делегується профільним керівникам АРС і формувань ЦЗ, а у більшій мірі реалізація функції координації та взаємодії, яка передбачає визначення цілей, постановку завдань та вироблення загальної тактики сумісних дій сил із ліквідації НС та подолання їх наслідків. Функція КРЗЛННС з організації взаємодії та координації дій сил ЦЗ під час виконання ними завдань за призначенням та тлумачення самих термінів «взаємодія», «координація» у контексті ЦЗ потребує більш детального розгляду.

Слід зазначити, що проблемні питання координації та взаємодії органів виконавчої влади в цілому та органів внутрішніх справ зокрема досліджували

багато вчених, однак єдиного розуміння їх сутності, що є основою розмежування цих категорій, так і не знайдено. Дехто з них [20] вважає, що координація й організація взаємодії – це два засоби організації спільної діяльності частин і елементів системи, що відрізняються між

собою характерами організаційних відношень, що виникають між ними, а їх зміст багато в чому визначає успіх управління в цілому, з чим не можна не погодитись.

Розглянемо сутність цих понять і зміст взаємодії та координації, як функції управління, відносно їх місця і ролі у вирішенні завдань цивільного захисту.

Саме поняття взаємодії є дуже багатогранним. У філософії Канта взаємодія – це категорія відносин, яка породжує єдність речей і процесів чуттєвого світу. Для поняття терміна «взаємодія» стосовно сфери ЦЗ більш близьким є визначення, яке наведене у словнику воєнних термінів [146], за яким *взаємодія – це узгоджені за цілями, завданнями, місцем, часом і способами виконання завдань дії військ (сил) для досягнення мети бою (операції)*. Стосовно реалізації завдань ЦЗ, під взаємодією розуміють спільні узгоджені дії центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, організацій та установ усіх видів, громадян в умовах надзвичайної ситуації державного, регіонального або місцевого рівня.

Деякими науковцями та фахівцями *взаємодія* розглядається як *спланований за формою дії, місцем і часом та запроваджений у встановленому порядку комплекс узгоджених між різними суб'єктами заходів, спрямованих на вирішення загальної задачі*. Автори цього навчального посібника підтримують саме такий варіант визначення зазначеного терміна де дуже важливим є те, що сумісні заходи (дії) повинні бути завчасно сплановані.

Сама взаємодія органів управління і сил ЦЗ, як відомо, організовується з метою запобігання НС і своєчасного та ефективного реагування на них. Разом з тим аналіз дій органів і підрозділів ЦЗ з ліквідації наслідків НС свідчать про наявність ряду проблемних питань пов'язаних з організацією взаємодії та управління нею як при функціонуванні ЄДСЦЗ в повсякденному режимі, так і під час виникнення НС. Причиною цих проблем у багатьох випадках є не зовсім правильне розуміння деякими органами управління (особливо на місцевому рівні) самої суті і змісту таких понять як «взаємодія», «координація» і механізму розподілу їх за організаційною ознакою.

Існує багато прикладів із практичної діяльності органів і підрозділів ДСНС України, коли неузгодженість дій, неналежний рівень відпрацювання планів та інструкцій взаємодії між органами управління ДСНС України та службами інших Міністерств і відомств знижували ефективність оперативної роботи підрозділів ОРС, що призводило до розвитку небезпечних подій і переходу їх у НС із тяжкими наслідками.

Відповідно до існуючих нормативно-правових актів [123, 137] порядок організації взаємодії включає в себе:

- визначення взаємодіючих органів управління, складу і кількості сил реагування на НС;
- узгодження порядку спільних дій сил реагування на НС із визначенням основних завдань, місця, часу і способів їх виконання;
- вирішення питання всебічного забезпечення спільних заходів;
- встановлення порядку приведення в готовність і організації управління спільними діями органів управління з питань НС та сил у процесі виконання завдань, визначення переліку завдань взаємодіючих органів.

До наведеного переліку засад доцільно буде додати ще такі як:

- визначення термінів спільних дій та їх послідовності;
- визначення районів (напрямків) спільних дій і зосередження основних сил та засобів;
- порядок доставки сил і засобів в зону надзвичайної ситуації;
- порядок використання маршрутів висування;
- порядок, час і місце проходження бар'єрних рубежів;
- порядок подолання смуг (ділянок) оперативного обладнання місцевості, а також місця зустрічі та порядок супроводу сил і засобів ЦЗ;
- порядок організації та забезпечення охорони сил і засобів сторін, задіяних у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- склад і порядок подання необхідної інформації нижчестоящих органів вищестоящим;
- забезпечення зв'язку, взаємодії, взаємного сповіщення і обміну інформацією.

При цьому слід враховувати те, що організація взаємодії сторін у воєнний час (особливий період) матиме такі особливості як:

- переведення збройних сил, сил ЦЗ, економіки держави на воєнний стан;
- залучення сил і засобів цивільного захисту для вирішення завдань за призначенням в умовах бойових дій;
- можливий вплив супротивника на сили і засоби, що беруть участь у ліквідації надзвичайних ситуацій;
- порядок підвезення (вивезення) матеріальних цінностей і евакуації особового складу сил ЦЗ, місцевого населення із зони НС і районів військових дій;
- виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру в результаті застосування сучасних засобів збройної боротьби, диверсійних дій, терористичних актів.

Зазначений перелік засад взаємодії, порядок та особливості дій взаємодіючих сторін відображаються у планах взаємодії або у відповідних розділах планів реагування на НС, які потребують регулярного відпрацювання.

Взаємодія органів управління і сил, що залучаються до попередження або ліквідації НС державного рівня, організовується за схемою, поданою на рис. 6.2, а саме на державному рівні – Урядової комісії, через міжвідомчий оперативний штаб:

- з керівником ліквідації НС та його органом управління – регіональною оперативною групою або оперативною групою реагування на НС відповідного міністерства, підприємства, установи, організації;

- з комісіями з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій регіональних органів виконавчої влади (незалежно від форми власності та господарювання);

- з оперативними групами реагування на НС міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (незалежно від форми власності та підпорядкування), що залучаються до ліквідації НС.

На регіональному рівні – регіональної оперативної групи (оперативна група реагування на НС міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, підприємства, установи та організації незалежно від форм власності і господарювання):

- з оперативними групами центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, місцевих органів виконавчої влади, що залучаються до ліквідації НС і знаходяться у зоні НС;

- з комісіями з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій суміжних і взаємодіючих регіонів;

- з органами управління функціональних підсистем системи регіонального рівня, регіональними структурами та органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (незалежно від форм власності й господарювання), що залучаються до ліквідації НС.

Особливості функціонування системи управління в умовах НС полягають у тому, що проблема (надзвичайна ситуація), як правило, виникає і розвивається зненацька, раптово. Коли вона виникає, перед системою управління постають задачі, не властиві стаціонарному режиму роботи органів і підрозділів цивільного захисту. Ефективність функціонування системи управління в НС пов'язують із тим, наскільки вдало вона реагує на зовнішнє оточення, наскільки стійкою вона є до несподіваних змін зовнішнього середовища, наскільки ефективно використовує свої потенційні можливості.

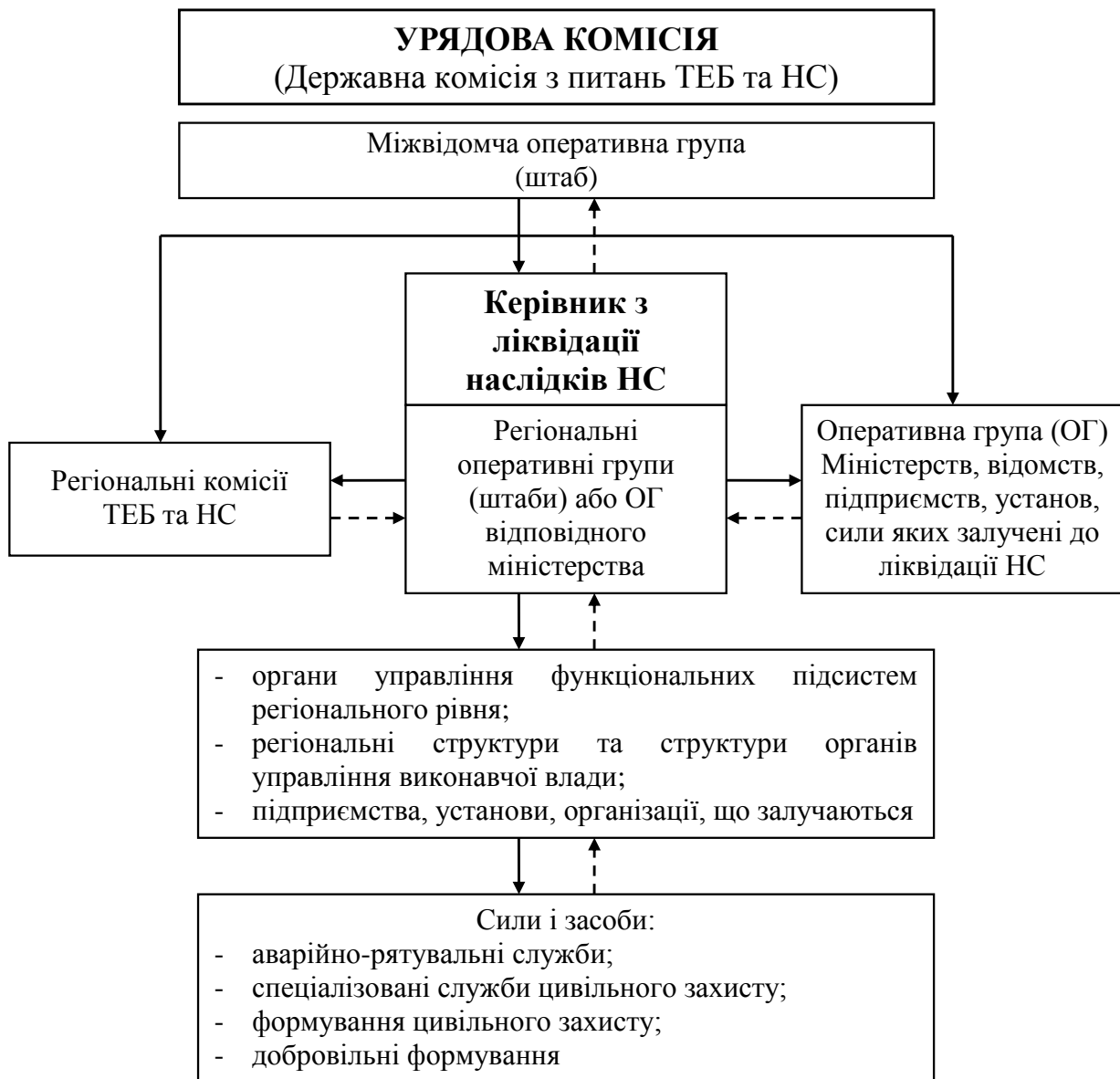


Рис. 6.2 – Схема взаємодії органів управління сил та засобів ЄДСЦЗ у режимах підвищеної готовності та НС (державний рівень НС)

Дуже часто серйозною проблемою організації ефективного управління в умовах НС є відсутність координації діяльності різних органів і підрозділів, які відносяться до сил ЦЗ, та неналежна організація взаємодії між ними. Часто виникає плутанина під час рішення питання, чим повинна займатися та чи інша служба або установа. Це призводить до дублювання роботи в одних сферах і бездіяльності в інших. А неузгодженість дій ускладнює, та у деяких випадках – унеможливує своєчасне виконання завдань з реагування на надзвичайні ситуації й події. Саме організація взаємодії між органами управління, силами ЦЗ під час ліквідації наслідків НС є однією із важливих умов їх ефективності та результативності.

Питанням організації взаємодії під час ліквідації наслідків НС присвячені ряд робіт [56, 57, 96, 146 – 155], в яких, крім визначення поняття «взаємодія», відмічається роль і місце взаємодіючих органів у загальній структурі державної системи ЦЗ, проводиться розподіл взаємодії за організаційною ознакою *на вертикальну і горизонтальну*, характеризуються специфічні особливості взаємодії у сфері ЦЗ. Такі особливості полягають, в першу чергу, в єдності усіх сторін які виступають у якості суб'єктів взаємодії і у верховенстві взаємодіючого суб'єкта, яким є Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту (ДСНС України). Разом з тим питання, які стосуються визначення принципів взаємодії її змісту і засад у контексті планування сумісних дій органів управління і сил ЦЗ під час ліквідації НС техногенного і природного характеру, досі вивчені ще недостатньо. Потребують також уточнення мета та функції взаємодіючих органів сфери ЦЗ, які вирішують спільні завдання в зонах ліквідації наслідків НС.

Дуже важливо визначити, на чому повинна ґрунтуватися взаємодія. Безумовно, *взаємодія буде найбільш ефективною, якщо вона ґрунтуватиметься на системі принципів, серед яких можна відмітити принципи: науковості, законності, плановості, безперервності, головної ланки, резерву, маневреності, оптимального використання можливостей взаємодіючих елементів, пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії* [96]. На принципах *науковості, законності, плановості* будується уся система управління, та їх обговорення у цьому навчальному посібнику майже не буде відрізнятися від загальновідомих підходів та визначень, хоча, безумовно, розкривати їх слід з урахуванням специфіки питання, яке розглядається, тобто взаємодії. Зупинимося більш докладно на решті інших принципів та розглянемо, що вони означають у практиці діяльності сил цивільного захисту.

Безперервність взаємодії суб'єктів сфери ЦЗ із питань запобігання і реагування на НС означає, що ці функції потребують постійного здійснення і погоджених дій органів управління ЄДСЦЗ, ДСНС України та їх структурних підрозділів. Взаємодія цих суб'єктів має бути обов'язковим елементом організації названого процесу. Під час ліквідації наслідків НС органом управління, і зокрема КРЗЛННС, повинна постійно підтримуватись взаємодія залучених до виконання аварійно-рятувальних робіт сил і засобів ЦЗ, а у разі її втрати – негайно вживатися заходи по відновленню взаємодії. Будь-яка НС потребує від органів управління і сил ЦЗ реалізації комплексу різних пов'язаних між собою завдань з ліквідації наслідків НС. Ці завдання обумовлені однією метою, але не однакою за своїм значенням, місцем у загальному ланцюгу подій, способом та часом їх розв'язання. Тобто слід визначити у цьому ланцюгу подій *головну*

ланку – основне завдання, виконання якого дозволить розв’язати всю сукупність проблем.

Принцип *резерву* полягає в тому, що взаємодія організовується з певним запасом міцності, відомим резервом, який забезпечує нормальне, безперебійне функціонування у разі збурюючих впливів. Взаємодія буде ефективною лише тоді, коли суб’єкти забезпечили такі умови функціонування, за яких вихід з ладу якогось елемента не викличе припинення взаємодії.

Взаємодії органів управління та сил ЦЗ притаманний і принцип *маневреності*, або оперативності та гнучкості. Діяльність органів управління ЦЗ та їх підрозділів планується, однак навіть самий досконалий план не може врахувати всіх деталей взаємодії, передбачити вичерпний алгоритм погоджених дій представників декількох різних підсистем в умовах оперативної обстановки, яка постійно змінюється. Все це спричиняє, як правило, коригування плану або будь-якого іншого управлінського рішення і, відповідно, регулювання системи, у процесі якого й реалізується принцип маневреності, який створює можливість більш ефективно використовувати сили, засоби, форми та методи, які є в розпорядженні учасників взаємодії. Взаємодія означає погоджене функціонування суб’єктів і тому передбачає *оптимальне використання можливостей взаємодіючих елементів*. Реалізація названого принципу передбачає попереднє вивчення та облік можливостей взаємодіючих суб’єктів, тобто специфіки функціонування, середовища, сил та засобів, які вони мають, а також прогнозування результатів їх діяльності. Принцип *пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії* не можна реалізувати без розв’язання такого практичного питання, як облік та оцінка діяльності взаємодіючих елементів. На жаль, доводиться констатувати, що поки відсутні надійні критерії оцінки діяльності органів, служб та виконавців, оскільки немає й чіткої системи обліку результатів їхньої роботи. До питання про відповідальність за наслідки взаємодії є різні підходи. Згідно з одним з них передбачається встановити для усіх взаємодіючих суб’єктів рівну (солідарну) відповідальність за виконання спільного завдання. Ця позиція, можливо, є вірною в тому плані, що визнання зворотного можуть викликати створення умов, які сприятимуть формальному ставленню до виконання спільних завдань окремими виконавцями, що буде негативно впливати на загальний стан із запобігання і реагування на НС. Разом з тим, мабуть, більш ефективним було б правило, згідно з яким взаємодіючі органи несли б відповідальність лише за той обсяг роботи, котрий був покладений на них відповідно до їх повноважень та компетенції.

Ведучи мову про необхідність організації взаємодії між органами управління, силами ЦЗ, дуже важливим є питання стосовно цілей взає-

модії, або розуміння того, в інтересах чого вона організовується і з яких питань. Наприклад, під час ліквідації наслідків повеней взаємодія організовується в інтересах ведення рятувальних робіт у зоні затоплення з питань:

- організації розвідки і спостереження за обстановкою, станом гідротехнічних і захисних споруд;
- порятунку населення, що опинилося в зоні затоплення, і його евакуації із загрозливих районів;
- вивезення матеріальних і культурних цінностей;
- відгону сільськогосподарських тварин з районів, схильних до затоплення;
- локалізації зони затоплення, недопущення затоплення особливо важливих об'єктів і комунікацій;
- життєзабезпечення евакуйованого населення і надання медичної допомоги потерпілим, а також відновлення його життєдіяльності в районах лиха після спаду води;
- забезпечення дій сил і використання техніки.

Під час ліквідації масових лісових і торф'яних пожеж взаємодія організовується в інтересах протипожежної служби з питань:

- організації розвідки зони пожежі й напрямів її можливого поширення;
- спостереження за зміною обстановки в зоні лиха;
- розгортання сил і засобів гасіння пожежі та розподілу їх по об'єктах робіт;
- евакуації населення, відгону сільськогосподарських тварин, вивезення матеріальних і культурних цінностей з районів небезпеки;
- забезпечення дій сил і організації управління ними.

Саме такий підхід повинен використовуватись на стадії планування взаємодії. Аналогічним чином слід визначати питання, з яких здійснюється взаємодія під час ліквідації НС, пов'язаних з радіоактивним і хімічним забрудненням місцевості, наслідками землетрусів, зсувів, транспортними пригодами та ін. Сам механізм взаємодії пропонується удосконалювати через чітке визначення взаємопов'язаних видів робіт і функцій для взаємодіючих органів, а саме:

1. Функції та види робіт допоміжних, спеціалізованих служб, які напряму і безпосередньо впливають на хід подальших дій оперативних (основних) підрозділів із ліквідації НС, пожеж.

2. Функції та види робіт, які в сукупності, але незалежно один від одного дозволяють відповідній службі ефективно виконувати свої завдання під час ліквідації наслідків НС. Перелік функцій та основних завдань органів управління і сил цивільного захисту, що залучаються до

ліквідації наслідків надзвичайної ситуації наведений у плані реагування на НС державного рівня [137].

Плануючими документами з реагування на НС передбачаються основні види забезпечення під час дій у зоні НС до яких віднесені:

1. Інженерне забезпечення. Включає в себе організацію інженерної розвідки об'єктів і місцевості в зоні НС; організацію робіт щодо інженерного облаштування районів для розташування служб, формувань та підрозділів ЦЗ; порядок розгортання пунктів управління, організацію життєзабезпечення; облаштування та утримання шляхів руху, підвезення та евакуації; обладнання та утримання переправ через водні перешкоди, проходів (проїздів) у завалах; здійснення інженерних заходів, спрямованих на подолання руйнувань, затоплень і локалізацію осередків пожеж; добування та очищення питної води; облаштування пунктів водопостачання; проведення інженерних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Сили та засоби, що залучаються до виконання робіт з інженерного забезпечення, зазвичай представлені спеціалізованими службами цивільного захисту, що утворюються для проведення спеціальних робіт і заходів із залученням фахівців певної спеціальності, техніки і майна спеціального призначення.

Як правило, інженерне забезпечення здійснюється силами інженерних аварійно-рятувальних підрозділів ОРС ДСНС України у взаємодії з інженерними формуваннями галузевих і територіальних органів та об'єктів, які створюються на базі будівельних, ремонтно-будівельних та дорожно – мостових організацій комунального господарства, енергетичних та інших мереж. До зазначеного виду забезпечення, у встановленому порядку, можуть також залучатися інженерні підрозділи Міністерства оборони та інших силових структур.

2. Радіаційне, хімічне і біологічне забезпечення. Проводиться з метою виявлення та оцінки масштабів і наслідків радіаційного, хімічного та біологічного зараження та ліквідації цих наслідків спеціалізованими підрозділами центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (незалежно від форми власності й господарювання), що залучаються до ліквідації НС. Воно включає в себе проведення радіаційної, хімічної та біологічної розвідки; визначення порядку використання засобів індивідуального та колективного захисту; організацію хімічного і дозиметричного контролю особового складу, аварійно-рятувального та спеціального спорядження, оснащення, техніки та інших матеріальних засобів підрозділів; порядок проведення дегазації, дезактивації і дезінфекції ділянок місцевості та об'єктів; санітарну обробку людей. Для санітарної обробки людей і спеціальної обробки техніки приводяться у готовність до розгортання санітарно-обмивальні пункти,

станції обробки одягу та станції обробки техніки. Виходячи з місцевих запасів готуються до видачі засоби індивідуального захисту населення (з пересувного резерву).

3. Матеріальне забезпечення. Включає в себе: визначення сил та засобів матеріального забезпечення, до яких відносяться спеціалізовані служби торгівлі та харчування, матеріального забезпечення, суб'єкти господарювання, що залучаються до ліквідації наслідків НС; організацію доставки та створення необхідних запасів матеріально-технічних засобів, речового майна і оснащення у визначених районах, своєчасне поповнення їх витрат (втрата) під час виконання підрозділами завдань за призначенням; організацію харчування, відпочинку, необхідних санітарно-гігієнічних умов у місцях розміщення особового складу підрозділів, залучених до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт; порядок розгортання підрозділів матеріального забезпечення в зоні надзвичайної ситуації та всебічного забезпечення дій аварійно-рятувальних підрозділів; організацію взаємодії з місцевими органами виконавчої влади з питань матеріального забезпечення. Матеріальне забезпечення здійснюється центральними і місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями (незалежно від форми власності й господарювання), що залучаються до ліквідації НС, з метою безперервного постачання необхідного майна та обладнання для проведення робіт з ліквідації НС, а також життєзабезпечення населення, яке потерпіло внаслідок НС, за рахунок створених резервів матеріально-технічних засобів.

4. Технічне забезпечення. Зазначений вид забезпечення включає в себе: визначення сил та засобів технічного забезпечення у ході реагування на НС (технічне забезпечення може здійснюватися силами технічної спеціалізованої служби цивільного захисту, а також відповідними суб'єктами господарювання, що залучаються до ліквідації наслідків надзвичайної ситуації); організацію заходів щодо створення системи обслуговування та ремонту техніки, що вийшла з ладу у процесі виконання завдань у зоні НС; порядок розгортання та роботи майстерень, станцій технічного обслуговування, пересувних ремонтно-відновлювальних груп ремонту автомобільної та інженерної техніки, евакуаційних груп та пунктів збору пошкоджених машин; організацію евакуації несправної та застряглої техніки; створення у встановлених обсягах запасів технічного майна та забезпечення ремонтних підрозділів запасними частинами і матеріалами; організацію контролю за станом і порядком експлуатації техніки та оснащення, підготовкою їх до застосування; організацію взаємодії з місцевими органами виконавчої влади з питань технічного забезпечення підрозділів під час виконання завдань у зоні НС. Здійснюється централь-

ними і місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями (незалежно від форми власності й господарювання), що залучаються до ліквідації НС. Розгортається робота ремонтних заводів, майстерень, станцій технічного обслуговування, пересувних ремонтно-відбудовних груп ремонту автомобільної та інженерної техніки.

5. Транспортне забезпечення. Визначення сил та засобів транспортного забезпечення у ході реагування на НС; організація переміщення залучених сил та засобів цивільного захисту до району виконання робіт та в зоні НС; організація транспортного забезпечення евакуаційних заходів. Здійснюється Міністерством інфраструктури України та регіональними органами управління залізничного, автомобільного, водного та авіаційного транспорту, через спеціалізовану службу транспортного забезпечення, з використанням стаціонарної мережі транспортних комунікацій, а також місцевими органами виконавчої влади із залученням наявних місцевих ресурсів.

6. Медичне забезпечення. Медичне забезпечення включає в себе: визначення сил та засобів медичного забезпечення; організацію та проведення лікувально-евакуаційних заходів: розшук постраждалих та уражених, своєчасне надання їм домедичної та екстреної медичної допомоги, збір, вивезення (винесення) їх до місця розташування медичного пункту, сортування й підготовку до евакуації хворих та уражених у лікувальні заклади; організацію та проведення санітарно-гігієнічних та проти-епідемічних заходів, медичного контролю за станом здоров'я особового складу; санітарний нагляд за умовами проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, розміщення, харчування, водопостачання, банно-прального обслуговування особового складу; порядок проведення медичних експертиз продуктів харчування та питної води; порядок здійснення заходів, спрямованих на зниження сприйнятливості особового складу до інфекцій; порядок здійснення заходів, спрямованих на локалізацію та ліквідацію інфекційних захворювань у районах дій підрозділів; проведення медичних заходів, спрямованих на захист особового складу від ураження; порядок розгортання (у разі потреби) медичними закладами та установами МОЗ на територіальному рівні необхідної кількості медичних формувань (центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф, станцій та бригад екстреної медичної допомоги, мобільних госпіталів, мобільних загонів, пунктів збору постраждалих тощо), пересувних підрозділів (груп) Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Здійснюється силами та засобами лікувально-профілактичних закладів МОЗ, у тому числі Державної служби медицини катастроф.

7. Психологічне забезпечення. Зазначений вид забезпечення включає: організацію заходів щодо мобілізації рятувальників на сміливі, ініціативні та вмілі дії з пошуку постраждалих, своєчасного надання їм медичної допомоги та евакуації в безпечні райони; організацію заходів, спрямованих на збереження сил рятувальників, забезпечення їх своєчасного харчування та відпочинку; організацію контролю за дотримання встановленого режиму робіт і заходів безпеки під час їх виконання; організацію заходів з надання екстреної психологічної допомоги постраждалим внаслідок НС, персоналу об'єктів, який працює в умовах ліквідації наслідків НС, а також рятувальникам; організацію заходів, спрямованих на припинення і рішучу боротьбу з мародерством, панікерством та іншими негативними явищами.

8. Протипожежне забезпечення. Включає в себе комплекс організаційних і практичних заходів з недопущення пожеж у зоні ліквідації наслідків НС, які спричинили або можуть спричинити утворення пожежного та вибухонебезпечного середовища. Здійснюється силами Державної пожежної охорони у складі оперативно – рятувальної служби ДСНС України, підрозділами інших видів пожежної охорони, у тому числі підрозділами Національного агентства лісового господарства із залученням спеціальної та авіаційної техніки.

9. Інші види забезпечення:

– організація інформаційного забезпечення щодо інформування населення і заінтересованих підприємств, установ та організацій про обстановку в зоні надзвичайної ситуації, ліквідацію її наслідків та можливий розвиток подій. Інформаційне забезпечення організовується прес-службою ДСНС України і міжвідомчим оперативним штабом, здійснюється силами та засобами Держкомтелерадіо, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади з метою своєчасного та об'єктивного інформування населення і заінтересованих організацій та установ про обстановку у зоні НС, хід ліквідації її наслідків та можливий розвиток подій;

– забезпечення охорони громадського порядку і організації безпеки дорожнього руху. Здійснюється силами та засобами служби охорони громадського порядку територіальних підрозділів національної поліції МВС України;

– організація заходів життєзабезпечення постраждалого населення: висування у зону НС мобільних формувань життєзабезпечення, у тому числі пунктів торгівлі, харчування, водопостачання, надання медичної допомоги тощо;

– організація перерозподілу ресурсів для потреб зони надзвичайної ситуації (постраждалих регіонів), максимального використання місцевих ресурсів для життєзабезпечення постраждалого населення;

– організація паливно-енергетичного і транспортного забезпечення функціонування систем та об'єктів життєзабезпечення постраждалого населення;

– організація відновлення функціонування систем та об'єктів першочергового життєзабезпечення населення і виділення для цього матеріальних резервів, сил і засобів ЄДСЦЗ;

– організація забезпечення постраждалого населення водою, продуктами харчування, предметами першої необхідності, тимчасовим житлом, комунально-побутовими послугами, послугами зв'язку, санітарно-епідеміологічним наглядом та проведенням інших необхідних заходів.

Вирішення усіх питань, щодо організації першочергового життєзабезпечення постраждалого населення покладається на відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Слід також зазначити, що загрозові зони і небезпечні осередки виявляються, а аналітично-прогнозне забезпечення проводиться силами розвідувальних, пошукових та аварійно-рятувальних підрозділів ДСНС, спеціально підготовлених галузевих, територіальних, об'єктових формувань із залученням сил та засобів, що знаходяться на відповідній адміністративній території й можуть здійснювати або забезпечувати наземну, повітряну та морську (річкову) розвідку, аналіз обстановки та прогнозування її розвитку.

Цілком зрозуміло, що усі види дій сил цивільного захисту можна ефективно реалізувати тільки за умови організації тісної взаємодії між усіма суб'єктами реагування на НС. На місці ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій взаємодія організується КРЗЛННС через орган управління, яким є штаб, а також оперативні групи суб'єктів реагування на НС. Залежно від масштабів НС взаємодія може організовуватися на загальнодержавному рівні між центральними органами виконавчої влади, територіальному і місцевому рівнях між складовими частинами територіальної підсистеми, їх органами управління та силами (рис 6.2) При цьому взаємодія повинна організовуватись, перш за все, в інтересах тих органів управління і сил, які на даному етапі виконують головне, визначальне завдання.

У загрозовий період взаємодія між органами, що здійснюють управління системою ЦЗ, органами державної влади з управління економікою, а також органами військового командування, має бути спрямована на створення необхідних умов для мобілізаційного розгортання як резерву сил ЦЗ, так і військ та економіки країни, а під час проведення рятувальних робіт – забезпечення дій сил, що беруть участь у цих роботах.

В цілому специфічні особливості взаємодії у сфері ЦЗ полягають у наступному:

По-перше – це єдність усіх сторін, які виступають в якості суб'єктів взаємодії.

По-друге – це верховенство взаємодіючого суб'єкта яким є ДСНС України і підлеглі йому територіальні органи, щодо інших органів державного управління, органів місцевого самоврядування та громадських організацій. Правова основа такого верховенства полягає в тому, що ДСНС України, відповідно до чинного законодавства [117, 156] є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту і забезпечує керівництво діяльністю ЄДСЦЗ, як у мирний час, так і під час особливого періоду.

Третьою особливістю взаємодії є її інтегруюча властивість, яка обумовлена тим, що органи управління служби ЦЗ забезпечують узгоджену роботу підпорядкованих служб і підрозділів з іншими взаємодіючими організаціями.

Четверта особливість міститься в охороні життя і здоров'я людей, захисті населення і територій від НС. Тому під час її здійснення не повинні проявлятися відомчі або місцеві інтереси.

За ДСНС України закріплюється перевага у правах, які необхідні їй для виконання завдань із забезпечення належного рівня захисту населення і об'єктів від НС на території, що обслуговується. Система взаємодії при ліквідації наслідків НС, як правило, реалізується у формі співпраці, тобто при повному співпаданні інтересів і цілей сторін. Разом з тим, взаємодію можна розподілити за організаційною ознакою на *вертикальну*, коли об'єкт взаємодії підпорядковується відповідному суб'єкту і їх взаємини базуються на принципах субординації, і *горизонтальну* (координаційні відносини) [96]. Така взаємодія передбачає відсутність елементів підпорядкування між взаємодіючими органами і підкреслює їх фактичну рівність. Так, наприклад, між оперативними підрозділами ДСНС України та іншими аварійно-рятувальними службами та формуваннями ЦЗ (державними, регіональними, комунальними, об'єктовими) під час ліквідації наслідків НС у горизонтальних відносинах виключається адміністрування, яке притаманне управлінню. З урахуванням вищезазначеного, найважливішим завданням організації взаємодії є визначення взаємовідносин між собою у процесі виконання завдань не підпорядкованих один одному органів управління і сил ЦЗ.

У зв'язку з цим механізм взаємодії неможливо розглядати окремо від *координації* дій, під якою маються на увазі управлінські функції щодо оперативного спрямування і коригування зусиль взаємодіючих органів управління, сил і засобів ЦЗ, під час виконання відповідних завдань з урахуванням змін обстановки, обставин і умов, які склалися на відповідний проміжок часу. По суті справи *координацію*, в нашому випадку, слід розглядати як управлінську діяльність з організації взаємодії. Виходячи з реальних обставин функціонування ЄДСЦЗ, *координація*, на відміну від взаємодії, передбачає підпорядкування учасників спільної діяльності

у сфері ЦЗ координуючому органу, склад і характеристика якого наведені у 4-му розділі.

Ряд питань взаємодії під час розробки (коригування) планів ЦЗ вирішуються в робочому порядку спільним їх опрацюванням відповідними органами управління та виробленням узгоджених рішень. Таким способом можуть вирішуватися, наприклад, питання, пов'язані з використанням військових частин і підрозділів, які залучаються для виконання завдань ЦЗ в порядку взаємодії, визначення порядку управління формуваннями сил ЦЗ та ін. При цьому будь-які плани або рішення, пов'язані з організацією взаємодії не підпорядкованих один одному органів управління і сил, вимагають обов'язкового узгодження з цими органами.

Окремим питанням даної теми є проблеми, які пов'язані із законодавчим регулюванням повноважень органів управління у сфері ЦЗ, щодо здійснення функцій управління і формування більш досконалої системи адміністративно-правового впливу на суб'єкти взаємодії, якщо вони не забезпечують належним чином виконання завдань ЦЗ.

З урахуванням підходів, які викладені вище, пропонується наступна типова схема взаємодії (рис.6.3).

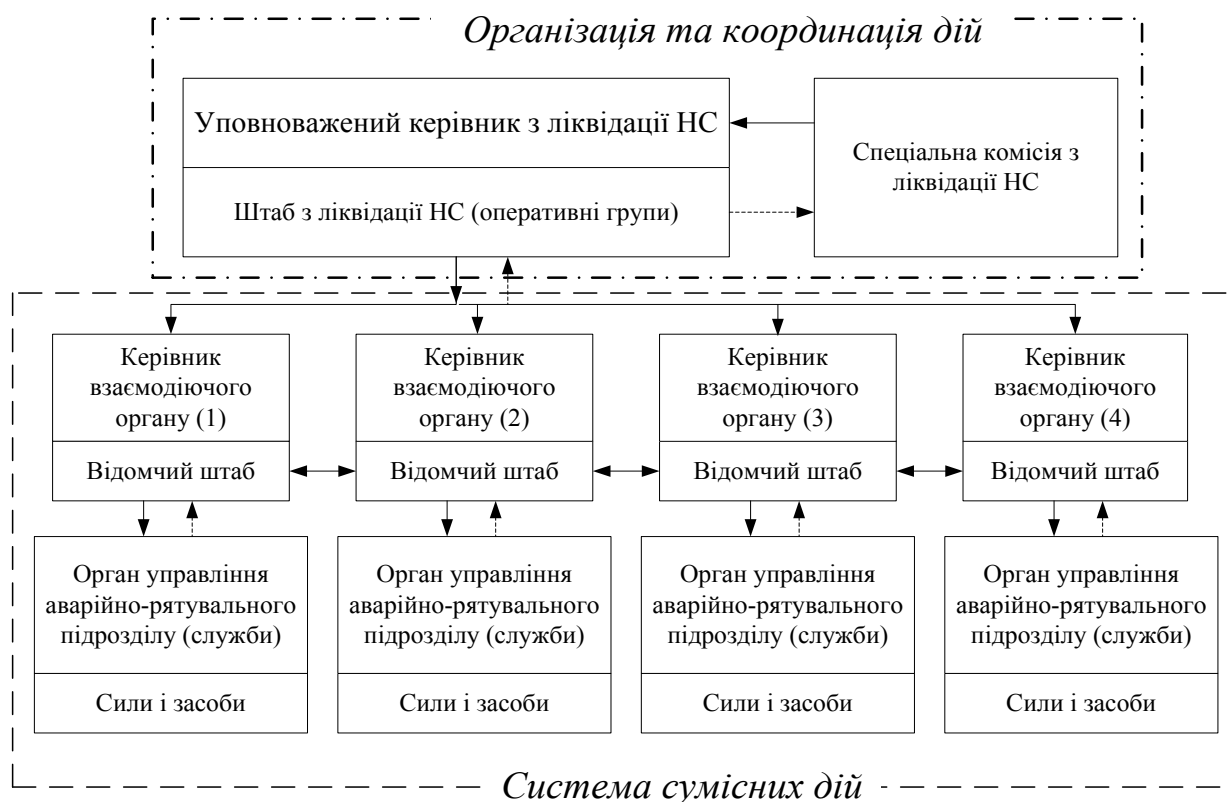


Рис.6. 3 – Типова схема організації взаємодії органів управління та сил під час ліквідації НС

6.3 Матеріально-технічне і фінансове забезпечення заходів цивільного захисту та системи реагування на надзвичайні ситуації

З метою задоволення потреб сил цивільного захисту в аварійно – рятувальній та спеціальній техніці, озброєнні, пальному, продовольстві, речовому, технічному, медичному майні та інших матеріальних засобах здійснюється комплекс заходів по їх придбанню та накопиченню, який включає: замовлення, постачання, отримання і створення запасів матеріальних засобів, їх зберігання, поповнення, відправку і підвезення споживачам, а також маневр запасами і резервами.

До основних заходів матеріально – технічного забезпечення сил ЦЗ у мирний час відносяться:

- розробка і коригування планів матеріального забезпечення;
- створення і підготовка служб і формувань матеріального забезпечення до дій в умовах НС;
- створення запасів засобів захисту, спеціальної техніки, приладів та іншого майна, необхідного для безперебійного забезпечення дій сил ЦЗ;
- забезпечення позаштатних аварійно-рятувальних формувань технікою та майном;
- організація системи матеріально-технічного постачання у заміській зоні;
- забезпечення будівельними матеріалами і обладнанням для будівництва і вдосконалення захисних споруд.

В особливий період (воєнний стан) в осередках ураження або в зоні надзвичайної ситуації:

- безперебійне забезпечення матеріальними засобами формувань, які ведуть аварійно-рятувальні роботи;
- забезпечення харчуванням і предметами першої необхідності організацій цивільного захисту і постраждалого населення;
- підвезення і забезпечення змінним одягом і взуттям;
- забезпечення паливом і мастильними матеріалами техніки, що працює в осередках ураження та зонах НС;
- контроль за придатністю продуктів харчування і проведення робіт по їх знезараженню.

Для забезпечення населення і сил цивільного захисту спеціальним майном у мирний час здійснюється його накопичення шляхом закладки майна ЦЗ та інших видів матеріальних ресурсів у державний резерв України [99], який утворюється з метою забезпечення потреб країни в особливий період; надання державної підтримки окремим галузям народного господарства, підприємствам, установам і організаціям з метою

стабілізації економіки у разі тимчасових порушень термінів постачання важливих видів сировини і паливно-енергетичних ресурсів, продовольства, виникнення диспропорції між попитом і пропонуванням на внутрішньому ринку та участь у виконанні міждержавних договорів; надання гуманітарної допомоги; забезпечення першочергових робіт під час ліквідації наслідків НС.

Резерв є особливим державним запасом матеріальних цінностей, який призначений для використання в цілях і в порядку, передбаченому законодавством. У складі державного резерву створюється незнижуваний запас матеріальних цінностей (постійно підтримуваний обсяг їх зберігання). До складу державного резерву входять:

- мобілізаційний резерв – запаси матеріально-технічних та сировинних ресурсів, призначених для забезпечення розгортання виробництва військової та іншої промислової продукції, ремонту військової техніки та майна в особливий період, розгортання у воєнний час робіт по відновленню залізничних та автомобільних шляхів, морських та річкових портів, аеродромів, ліній і споруд зв'язку, газо – нафтопродуктопроводів, систем енерго – і водопостачання для організації безперебійної роботи промисловості, транспорту і зв'язку, подання медичної допомоги;

- запаси сировинних, матеріально-технічних і продовольчих ресурсів для забезпечення стратегічних потреб держави;

- запаси матеріально-технічних ресурсів для виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та для виконання інших заходів, передбачених чинним законодавством.

Державний резерв створює Кабінет Міністрів України. Організація формування, зберігання і обслуговування державного резерву, соціальний розвиток забезпечуються уповноваженим на це центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного матеріального резерву, підприємствами, установами і організаціями, що входять до єдиної системи державного резерву України (далі – система державного резерву).

Структура системи державного резерву і порядок управління державним резервом визначаються Кабінетом Міністрів України.

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного матеріального резерву, є Державне агентство резерву України (Держрезерв), діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра економічного розвитку [157 – 161]. Запаси матеріальних цінностей державного резерву розміщуються на підприємствах, в установах і організаціях, спеціально призначених для зберігання матеріальних цінностей державного резерву. Розміщення і будівництво на території України підприємств, установ, організацій та інших об'єктів

системи державного резерву здійснюються в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. Запаси державного резерву незалежно від його місцезнаходження, а також підприємства, установи і організації та інші об'єкти, що входять до системи державного резерву, і земельні ділянки, на яких вони розміщені, є державною власністю і не підлягають приватизації та іншим видам відчуження.

Підприємства, установи і організації системи державного резерву є режимними об'єктами, охорона і пожежна безпека яких проводиться відомчою воєнізованою охороною.

Законодавством передбачено, що частина запасів матеріальних цінностей державного резерву може зберігатися на промислових, транспортних, сільськогосподарських, постачальницько – збутових та інших підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності на договірних умовах.

Перелік підприємств, установ і організацій усіх форм власності, що виконують відповідальне зберігання матеріальних цінностей державного резерву, номенклатура та обсяги їх накопичення визначаються мобілізаційними та іншими спеціальними планами.

Чинним законодавством також встановлено номенклатуру матеріальних цінностей державного резерву і норми накопичення, повноваження міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері державного резерву, порядок фінансування системи державного резерву, порядок формування і розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву, порядок відпуску матеріальних цінностей з державного резерву та відповідальність за операції з матеріальними цінностями державного резерву.

Державний матеріальний резерв у сучасних економічних умовах є важливим компонентом системи забезпечення національної безпеки, а також одним з найважливіших інструментів держави по оперативному реагуванню на несприятливі та різкі зміни економічної та соціально – політичної ситуації у країні та у світі; виникнення нових загроз, в тому числі терористичних; природні та техногенні катастрофи.

Матеріальне резервування є дієвим механізмом, що дозволяє амортизувати негативні наслідки НС, пов'язаних із природними або техногенними катастрофами, економічними кризами та іншими проблемами. Це підтверджується досвідом ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, паводків у Закарпатті, стабілізації цін на стратегічні продукти під час економічної кризи тощо. Сьогодні навіть найпалкіші прихильники фінансової моделі резервування – країни Євросоюзу – надають перевагу матеріальному резервуванню.

У світовій практиці накопичений значний досвід організації державних матеріальних резервів. Зберігання державних запасів продовольства, палива і найважливіших видів промислово-сировинних матеріалів, призначених для використання у мобілізаційних цілях, надзвичайних і кризових ситуаціях, є об'єктивною необхідністю всіх держав. На сьогодні багато країн, зокрема Японія, США, Франція, повертаються до матеріального резервування [162 – 164]. Адже події, пов'язані зі світовою фінансовою кризою, довели, що краще мати в запасі реальну стратегічну продукцію. Значними резервами володіють США, Росія і Євросоюз, стрімко нарощує державні запаси Китай. Такі резерви дозволяють державам зберігати спокій у критичні періоди.

Аналіз міжнародного досвіду показує [17, 163, 164], що інститут державного резерву широко затребуваний як інструмент для подолання різних ресурсних обмежень. Така страховка стає особливо актуальною сьогодні, коли глобалізація та стрімкий розвиток технологій виступають як чинники зростання різноманіття та інтенсивності ризиків. Взагалі, у світі застосовуються два основні підходи до створення резервів – резервування безпосередньо державою (державні резерви) і накладення зобов'язань по резервуванню на приватні компанії (комерційні резерви). Кожен підхід має свої переваги і обмеження. Привабливість комерційних резервів полягає в тому, що вони не вимагають бюджетних витрат. Однак тільки державна модель резервування дає можливість оперативно задіяти великі обсяги матеріальних цінностей, забезпечує повний контроль за наявністю і станом запасів, дозволяє уникнути втручання в діяльність приватних компаній. При цьому державні резерви можуть використовуватися в тих випадках, коли залучення бізнесу є важким через його комерційну незацікавленість: наприклад, для надання підтримки нерентабельним, але стратегічно важливим секторам економіки і захисту населення від різких стрибків цін. Саме цими перевагами державної форми резервування пояснюється той факт, що державні резерви підтримуються в більшості розвинених економік світу. Державні резерви всіх країн об'єднує спільна риса: ці структури мають закритий характер, оскільки вирішують завдання, пов'язані з національною безпекою. Разом з тим на підставі відкритих джерел інформації можна зробити висновок, що вони виконують схожі функції. Запаси державних резервів залучаються при загостреннях військово-політичної обстановки, в разі стихійних лих і техногенних катастроф. При цьому в більшості розвинених країн законодавство допускає використання державних резервів і при несприятливих змінах економічних умов. Вони можуть бути задіяні, якщо брак стратегічно важливих або соціально значущих товарів неможливо своєчасно усунути за допомогою механізмів ринкового саморегу-

лювання. Також резерви, особливо запаси енергоносіїв, використовуються ведучими економіками як фактор впливу на внутрішні й навіть світові ціни в ситуації ринкової нестабільності, яка загрожує економічному благополуччю країни.

В Україні, як і в інших країнах, резерви є власністю держави і повністю нею контролюються. Перевага такого принципу полягає в можливості оперативно реагувати на ситуацію й уникати втручання в діяльність приватних компаній. Головним недоліком є великі бюджетні витрати на створення і підтримку резервів, необхідність утримання апарату спеціального відомства.

Для своєчасного забезпечення заходів цивільного захисту, пов'язаних, перш за все, з організацією захисту населення, проведенням аварійно-рятувальних робіт і першочерговим життєзабезпеченням постраждалого населення, крім складової частини державного резерву, використовуються запаси будівельних і паливно-мастильних матеріалів, лікарських засобів та виробів медичного призначення, продовольства, техніки, технічних засобів та інших матеріальних цінностей, які утворюються в інтересах цивільного захисту центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання. Порядок створення, утримання, поповнення та використання такого виду запасів у нашій державі регламентується відповідною постановою Уряду [126], згідно якої матеріальні резерви підрозділяються на:

Оперативний матеріальний резерв для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та надання термінової невідкладної допомоги постраждалому населенню – створює ДСНС України.

Відомчий матеріальний резерв для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у відповідній галузі економіки, який створюють Міністерство розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства, Міністерство енергетики та захисту довкілля, МОЗ, Мінприроди (через Держводагентство).

Регіональний та місцевий матеріальні резерви для здійснення заходів, спрямованих на запобігання і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій та надання термінової допомоги постраждалому населенню – створюються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською і Севастопольською міськими, районними держадміністраціями та органами місцевого самоврядування.

Об'єктовий матеріальний резерв для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та проведення невідкладних відновлювальних робіт. Цей вид резерву створюють суб'єкти господарювання, у

власності або користуванні яких є об'єкт (об'єкти) підвищеної небезпеки або потенційно небезпечний об'єкт (об'єкти) (далі – підприємства).

Номенклатура та обсяги зазначених матеріальних резервів визначаються та затверджуються відповідними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та керівниками підприємств, з урахуванням прогнозованих для конкретної території, галузі, об'єкта підприємства видів та рівня надзвичайних ситуацій, обсягів робіт з ліквідації їх наслідків, розмірів заподіяних збитків, обсягів забезпечення життєдіяльності постраждалого населення.

Створення, утримання та поповнення матеріальних резервів здійснюється:

оперативного – за рахунок коштів державного бюджету через ДСНС;

відомчого – за рахунок коштів державного бюджету через відповідні центральні органи виконавчої влади;

регіонального та місцевого – за рахунок коштів бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів;

об'єктового – за рахунок власних коштів підприємств.

Передбачено, що створення, утримання та поповнення матеріальних резервів може здійснюватися також за рахунок добровільних пожертвувань фізичних і юридичних осіб, благодійних організацій та об'єднань громадян, інших не заборонених законодавством джерел.

Місця розміщення матеріальних резервів визначаються і затверджуються рішеннями відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та керівників підприємств.

Матеріальні резерви розміщуються на об'єктах, призначених або пристосованих для їх зберігання, за рішенням керівників відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та підприємств з урахуванням оперативної доставки таких резервів до можливих зон надзвичайних ситуацій.

Підкреслюється, що матеріальні резерви використовуються виключно для:

- здійснення запобіжних заходів у разі загрози виникнення надзвичайних ситуацій;
- ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- проведення невідкладних відновлювальних робіт і заходів;
- надання постраждалому населенню необхідної допомоги для забезпечення його життєдіяльності;
- розгортання та утримання тимчасових пунктів проживання і харчування постраждалого населення;

– забезпечення паливно-мастильними та іншими витратними матеріалами транспортних засобів підприємств та громадян, залучених для евакуації постраждалого населення із зони НС та можливого ураження.

Прописаний механізм використання матеріальних резервів відповідно до рівня надзвичайної ситуації, зокрема:

оперативний – для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на території держави за рішенням Голови ДСНС;

відомчий – для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах відповідних галузей економіки;

регіональний, місцевий та об'єктовий – для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідних територіях та об'єктах.

У разі недостатності матеріального резерву (регіонального, місцевого та об'єктового) чи його використання у повному обсязі залучається матеріальний резерв вищого рівня.

Залучення матеріальних резервів вищого рівня здійснюється за рішенням відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та керівників підприємств. Визначено, що відпуск матеріальних цінностей з матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків НС здійснюється за рішенням відповідних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та керівників підприємств. Номенклатура й обсяги запасів для забезпечення сил ЦЗ визначаються виходячи з норм їх оснащення та потреби забезпечення дій сил відповідно до планів цивільного захисту, планів реагування на НС. Організаційно-методичне керівництво, опис і контроль за накопиченням, зберіганням та використанням запасів здійснюється центральним органом виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту.

Щодо фінансового забезпечення заходів у сфері цивільного захисту, то воно здійснюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання, інших не заборонених законодавством джерел на основі затверджених планів робіт, програм [117, 160, 161]. Фінансування здійснюється виходячи з обсягу коштів, передбачених у відповідних бюджетах, а також за рахунок власних коштів підприємств, установ та організацій усіх форм власності на територіях яких виникла чи може виникнути НС. При цьому встановлено, що обсяг фінансування, що виділяється потенційно небезпечними об'єктами та об'єктами підвищеної небезпеки для проведення необхідних заходів цивільного захисту, має становити не менш ніж 0,5 відсотка обсягу валового доходу такого об'єкта.

Фінансування заходів із запобігання та ліквідації наслідків НС на об'єктах усіх форм власності здійснюється відповідно до їх рівнів [117, 157 – 161]: об'єктового рівня – за рахунок власних коштів підприємств, установ та організацій, на території яких виникла чи може виникнути НС;

місцевого і регіонального рівнів – за рахунок власних коштів підприємств, установ та організацій, на території яких виникла чи може виникнути НС, і додатково – за рахунок районних резервів (місцевий рівень) та резервів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій (регіональний рівень), створених відповідно до законодавства; державного рівня – за рахунок коштів, передбачених державним бюджетом на вказані цілі, в тому числі, частково, з резервного фонду державного бюджету.

Законодавством передбачено, що додаткові кошти для фінансування заходів із запобігання та ліквідації наслідків НС відповідного рівня (за умови вичерпання зазначених джерел фінансування) можуть виділятися на підставі клопотання відповідного органу виконавчої влади, зокрема:

– об'єктового рівня – за рішенням органу виконавчої влади, у сфері управління якого знаходиться об'єкт, обласної та районної державної адміністрації, виконавчого комітету міської ради; – місцевого рівня – за рішенням центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, міськвиконкомів; – регіонального і державного рівнів – за рішенням Кабінету Міністрів України. Встановлено також обставини та види робіт, на які можуть використовуватися кошти. Зокрема кошти, виділені на запобігання та ліквідацію наслідків НС, використовуються для: – проведення пошуково-рятувальних, аварійно-відновних та інших невідкладних робіт з метою усунення безпосередньої загрози життю і здоров'ю людей, що виникла внаслідок цих ситуацій; – надання згідно із законодавством матеріальної допомоги потерпілим внаслідок НС; – розгортання та утримання тимчасових пунктів проживання і харчування потерпілих; – проведення евакуаційних заходів; – забезпечення дій рятувальних та інших підрозділів або організацій, залучених до ліквідації НС; – завчасного реагування на загрозу виникнення НС і, недопущення або пом'якшення її можливих наслідків.

Разом з цим, в умовах обмежених економічних можливостей країни, постійного бюджетного дефіциту, жорсткого фінансування, фінансові кошти на відшкодування витрат на заходи ЦЗ виділяються у вкрай обмежених обсягах.

У практики діяльності багатьох країн світу питання щодо фінансування заходів запобігання і реагування на НС займає одне з центральних

місць. У зв'язку з тим, що повністю покрити всі витрати на цивільну оборону з державного бюджету, навіть дуже багатій країні, не представляється можливим, вживаються заходи з розподілу цих витрат на державний, місцевий рівень і приватний сектор. У США 50 % витрат покривається з державного бюджету, 50 % – з бюджету штатів і місцевих органів влади. У Швейцарії з державного бюджету – 46%, з бюджетів кантонів – 43%, інші витрати покладаються на комуни. У ФРН, наприклад, прийнятий спеціальний закон, відповідно до якого основна частина витрат на заходи з підготовки ЦО покладена на місцеві органи [127, 128].

Виходячи з аналізу стану питання слід зазначити наступне:

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

2. Створення резерву матеріальних і фінансових ресурсів є одним з механізмів економічного регулювання у сфері безпеки;

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

4. З урахуванням того, що державний резерв є одним із ключових факторів національної безпеки України, при розробці номенклатури та норм накопичення ресурсів слід враховувати: концепцію національної безпеки, військову доктрину держави, вірогідність виникнення і можливі масштаби природних негараздів і техногенних катастроф, поточні економічні та фінансові можливості держави, параметри прогнозів соціально – економічного розвитку і демографічної ситуації у країні, структуру та перспективи розвитку промислового і сільськогосподарського виробництва та споживання, рівень і темпи науково — технічного прогресу, а також можливості та технології самої системи державного матеріального резерву.

5. Державні запаси товарів незалежно від свого місцезнаходження, а також підприємства і земельні ділянки, на яких вони розміщені, є державною власністю і не підлягають приватизації. Зазначене надає можливість оперативного реагування на ситуацію, прозорість операцій із запасами товарів та уникнення впливу у діяльність приватних компаній.

6. Державний резерв матеріальних цінностей є недоторканим.

7. Відповідно до завдань ЄДСЦЗ, крім складової державного резерву, в Україні з метою своєчасного забезпечення заходів цивільного захисту, пов'язаних, перш за все, з організацією захисту населення, прове-

денням аварійно-рятувальних робіт і першочерговим життєзабезпеченням постраждалого населення, накопичуються та використовуються запаси будівельних і паливно-мастильних матеріалів, лікарських засобів та виробів медичного призначення, продовольства, техніки, технічних засобів та інших матеріальних цінностей, які утворюються в інтересах цивільного захисту центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання.

8. Наявна система матеріально – технічних резервів держави є невід'ємною частиною загальної системи реагування на НС техногенного, природного і воєнного характеру.

Висновок за розділом:

1. В Україні існує дворівнева система реагування на НС – загальнодержавна і територіальна, яка з'єднана між собою вертикальними і горизонтальними зв'язками на державному, регіональному і місцевому рівнях.

2. Реагування на НС слід розглядати, як сукупність взаємопов'язаних мір і дій органів управління та сил ЦЗ, які визначають порядок протидії НС та їх наслідкам.

3. Ефективність реагування на НС залежить від багатьох факторів. До найбільш важливих з них можна віднести:

3.1. Інформаційне забезпечення органів державної влади та органів управління ЄДСЦЗ.

3.2. Наявність системи аналізу обстановки і вироблення управлінських рішень на різних рівнях.

3.3. Готовність до дій сил ЦЗ, кваліфікацію кадрів, наявність сучасної техніки і спеціального обладнання, транспорту і зв'язку, засобів первинного життєзабезпечення сил і постраждалого населення.

3.4. Стан фінансової і ресурсної підтримки аварійно-рятувальних заходів.

4. Державні рятувальні сили повинні складати основну частину сил ЦЗ ЄДСЦЗ в мирний час і служити базою для розгортання аварійно-рятувальних, в тому числі позаштатних (добровільних), формувань в особливий період.

5. Аналіз структури та складу діючої системи реагування на надзвичайні ситуації, в окреслених межах, дозволяє стверджувати про її юридичну сформованість та фактичну дієздатність за умови подальшого реформування, спрямованого на підвищення рівня державного управління системою ЦЗ, утворення мобільних угруповань сил ЦЗ під виконання завдань з ліквідації наслідків масштабних НС природного, техногенного та воєнного характеру, модернізацію сил і засобів ЦЗ та їх належне матеріально-технічне і фінансове забезпечення.

Контрольні питання та завдання до шостого розділу

1. Надайте загальну характеристику складу системи реагування на надзвичайні ситуації.
2. Наведіть типову структуру системи реагування на надзвичайні ситуації.
3. Наведіть склад сил цивільного захисту та їх завдання.
4. Розкрийте порядок утворення та функціонування аварійно – рятувальних служб.
5. Розкрийте порядок утворення та функціонування спеціалізованих служб і формувань цивільного захисту.
6. Надайте характеристику складу і завдань оперативно – рятувальної служби цивільного захисту.
7. Здійсніть розподіл складу сил цивільного захисту та їх завдань відповідно до функціонального призначення.
8. Розкрийте порядок організації управління діями сил цивільного захисту під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.
9. Надайте визначення понять «взаємодія» і «координація» та охарактеризуйте принципи, на яких будується взаємодія.
10. Назвіть основні засади взаємодії органів управління і сил під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.
11. Розкрийте зміст основних видів забезпечення дій сил цивільного захисту під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.
12. Побудуйте схему організації взаємодії органів управління і сил цивільного захисту під час реагування на надзвичайні ситуації.
13. Сформулюйте специфічні особливості взаємодії у сфері цивільного захисту.
14. Визначте особливості та джерела фінансування заходів цивільного захисту, порядку відшкодування матеріальних збитків та надання допомоги постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій.
15. Розкрийте порядок утворення матеріального резерву для потреб цивільного захисту та його використання.
16. Надайте характеристику складу оперативного резерву, порядку його утворення та використання.

РОЗДІЛ 7. ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

7.1 Основні тенденції та орієнтири розвитку системи цивільного захисту України

Інтеграція Української економіки в європейський простір, масштаби і характер діяльності соціальних інститутів, нові виклики сучасності, які пов'язані із загрозами природного, техногенного, соціального, воєнного характеру, вимагають нових підходів до побудови та організації управління системами безпеки і, зокрема, системою ЦЗ України. Слід визнати необхідність підготовки і здійснення заходів щодо захисту населення від військових небезпек у сучасних умовах і на перспективу, принаймні до тих пір, поки існує загроза виникнення збройних конфліктів. ЄДСЦЗ України повинна бути готовою до виконання своїх завдань в умовах можливих військових дій будь-якого масштабу, всіх форм можливих збройних конфліктів, застосування всіх видів засобів збройного протиборства. У цьому аспекті особливого значення набуває рівень мобілізаційної готовності цивільного захисту. З урахуванням досвіду провідних країн світу [81 – 84, 138, 145, 162 – 165] слід очікувати, що в найближчому майбутньому система ЦЗ, як і вся оборона країни, будуватиметься за принципом стратегічної мобільності, сутність якого полягає у поетапному нарощуванні заходів ЦЗ за часом і простором залежно від місця та рівня загроз, а також у швидкій концентрації сил і засобів у потрібний час у потрібному місці. Назріла необхідність більш активного впливу держави на управління ризиками, де головна роль відводиться попередженню НС, зниженню ризиків їх виникнення. У проектах засад державної політики в галузі управління ризиками, які розробляються, головними повинні бути не тільки організація та вдосконалення моніторингу, а також прогнозування і попередження НС. Значна увага повинна приділятися впровадженню та удосконаленню системи декларування безпеки потенційно-небезпечних виробничих об'єктів, ліцензування їх діяльності, страхування ризиків.

Вже зараз просліджуються ознаки того, що ЦЗ України приймає більш територіальний характер, ніж відомчий (виробничий), і за умови децентралізації влади, коли кожен регіон (область, місто) стане більш самостійним, місцеві органи влади будуть у змозі вирішувати завдання ЦЗ, як правило, своїми силами. Тобто слід очікувати певної «децентралізації» ЦЗ. Це буде виражатися в підвищенні прав і відповідальності місцевих органів управління у вирішенні завдань ЦЗ.

При цьому питання про фінансування заходів ЦЗ займає одне з центральних місць.

В умовах обмеженого фінансування зараз не представляється можливим реалізовувати великі інвестиційні програми у сфері ЦЗ. Тому видається вкрай важливим забезпечувати правильний вибір пріоритетів при фінансуванні та реалізації заходів ЦЗ. Цивільний захист повинен стати, з одного боку, менш затратним для держави, з іншого – більш суспільно корисним. Цього можна досягти, максимально враховуючи при розробці та накопиченні засобів захисту, майна, матеріально-технічних засобів можливе їх комплексне використання у мирний і воєнний час, як в інтересах захисту людей від військових небезпек, так і для соціально-економічних цілей, попередження та ліквідації НС природного і техногенного характеру.

Система ЦЗ може ефективно розвиватися тільки за участю суспільства. У зв'язку з цим, потрібна розробка комплексу заходів, спрямованих на підтримку добровільної участі у заходах ЦЗ окремих громадян і громадських організацій (волонтерських рухів).

Виконання основних завдань ЦЗ буде малоефективним, якщо не вжити низки конкретних кроків щодо вдосконалення навчання населення та формування культури безпеки життєдіяльності.

Таким чином, основні тенденції розвитку ЦЗ на найближчий час можна сформулювати наступним чином: максимальне збереження, удосконалення і розвиток наявного потенціалу; адаптація до нових військово-політичних та соціально-економічних умов; гнучке стратегічне і оперативне реагування на зміни обстановки; створення можливостей для послідовного оперативного розгортання сил і засобів у короткі терміни і до необхідного рівня.

З урахуванням вищезазначеного, безперечним є той факт, що система цивільного захисту України вже зараз має бути побудованою за універсальною моделлю, яка передбачає, у рівній мірі, високу готовності до захисту населення і території України від НС як техногенного і природного характеру, так і від загроз воєнного характеру. Тобто сфера діяльності ЦЗ і його завдання повинні бути істотно розширені і не обмежуватися тільки захистом населення у мирний час, хоча саме це повинно і в подальшому залишатися його пріоритетом. Національна (державна) система під виконання завдань ЦЗ, відповідно до світової практики, повинна мати у своєму складі:

- підготовлені органи управління на усіх рівнях функціонування ЄДСЦЗ;
- 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 сили та засоби цивільного захисту;
- органи державного нагляду та контролю у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки.

Орієнтирами державної політики у сфері ЦЗ на сучасному етапі, відповідно до останніх нормативно – правових документів, можна визначити наступне:

1. Перехід на реалізацію державної політики у сфері ЦЗ в рамках єдиної державної стратегії протидії НС.
2. Надання державної політики у сфері ЦЗ загальнодержавного характеру.
3. Запровадження загальнодержавних програм, спрямованих на зменшення ризиків виникнення НС та їх наслідків, а також розповсюдження методологій управління ризиками.
4. Пріоритетна увага – проблемам попередження НС.
5. Усунення відомчої відокремленості під час вирішення завдань ЦЗ.

7.2 Роль і місце в реалізації державної політики у сфері ЦЗ на сучасному етапі ДСНС України як центрального органу виконавчої влади

МНС України (ДСНС України), як свідчить сучасна історія, завжди відіграло головну роль у стратегії й тактиці держави, спрямованої на захист населення, території України та об'єктів економіки від наслідків НС техногенного і природного характеру. Адже у всі часи цей центральний орган виконавчої влади був головним з питань реалізації державної політики у сфері ЦЗ, виконував і виконує функції безпосереднього постійного органу управління ЄДСЦЗ. Саме підрозділи ОРС цього відомства, перебуваючи на цілодобовому чергуванні, першими приходять на допомогу людям, які потрапили у біду. Дякуючи професіоналізму рятувальників цих підрозділів, більшість пожеж і НС ліквідується з мінімальними збитками та втратами. Маючи досить потужні технічні ресурси та професійний кадровий склад, ця служба, незважаючи на складнощі, спроможна вирішувати поставлені перед нею завдання. Слід відмітити також визначну роль цього органу влади у формуванні й реалізації законодавчої та нормативної бази у сфері ЦЗ, у здійсненні контролю за станом пожежної та техногенної безпеки, попередженні НС та НП тощо.

Основними завданнями ДСНС України є [150]:

- реалізація державної політики у сферах ЦЗ, захисту населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідації НС, рятува-

льної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності;

– здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах пожежної й техногенної безпеки, цивільного захисту, за діяльністю аварійно-рятувальних служб;

– внесення на розгляд Міністрові пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері.

В цілому етапи становлення МНС (ДСНС) України, як центрального органу виконавчої влади, свідчать про те, що зростання і обмеження структури, ресурсного забезпечення і сфери функціональних задач відбувалися на основі відповідних Указів Президента.

Є дуже важливим те, що на загальнодержавному рівні, згідно з Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України [166, 167], передбачено віднесення ДСНС України до складової частини сектору безпеки і оборони, основні зусилля якого зосереджуватимуться на поетапному та узгодженому нарощуванні оперативних спроможностей сил безпеки і оборони та рівня їх готовності до невідкладного реагування на виклики й загрози національній безпеці України. Підвищення спроможності Державної служби України з надзвичайних ситуацій щодо ефективного управління єдиною державною системою цивільного захисту, оснащення сил цивільного захисту сучасними видами техніки, засобами та спорядженням; створення та забезпечення ефективного функціонування системи підготовки мобілізаційних ресурсів.

Контрольні питання та завдання до сьомого розділу

1. Сформулюйте основні тенденції та орієнтири розвитку системи цивільного захисту України.

2. Визначте основні складові частини державної системи цивільного захисту.

3. Визначте шляхи удосконалення державної системи цивільного захисту.

4. Розкрийте роль і місце в реалізації державної політики у сфері цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

5. Сформулюйте та поясніть основні завдання у сфері цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>
2. Государственное управление в сфере национальной безопасности: слов.-справочн. / состав.: Г.П. Сытник [и др.]; под общ. ред. Г.П. Сытника. – Киев: НАГУ, 2012. – 496 с.
3. Петрів І. Конституційно-правове поняття національної безпеки / І. Петрів. // Право України. – 2005. – № 5. – С. 105–107.
4. Дзьобань О.П. Національна безпека України: концептуальні засади та світоглядний сенс: Монографія / О.П. Дзьобань. – Харків: Майдан, 2007. – 283 с.
5. Горбулін В.П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки: Монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2011. – 286 с.
6. Качинський А.Б. Індикатори національної безпеки: визначення їх граничних значень: Монографія / А.Б. Качинський. – Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2013. – 102 с.
7. Ліпкан В.А. Національна безпека та національні інтереси України / В.А. Ліпкан. – Київ: КНТ, 2006 – 68 с.
8. Ліпкан В.А. Національна безпека України / В.А. Ліпкан [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/knigi/368-nationalna-bezpeka-ukrani-lpkan-va.html>
9. Циганов В.В. Національна безпека: проблеми визначення та оцінки ефективності / В.В. Циганов // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 3. – С. 122 – 127.
10. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року № 2411-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12069.html>
11. Циганов В.П. Політична безпека і безпечна політика: складові, ознаки, стан, тенденції / В.П. Циганов. – Київ: Ніка центр, 2006. – 112 с.
12. Кремень В.Г. Політична безпека України: концептуальні засади та система забезпечення: монографія / В.Г. Кремень, І.Ф. Бінько, С.І. Головащенко. – Київ: Міжрегіональна академія управління персоналом, 1998. – 92 с.
13. Косілова О.І. Політична безпека в системі національної безпеки України / О.І. Косілова // Правова інформатика. – 2011. – № 1(29). – С. 72 – 78.

14. Кравчук О.Ю. Політична безпека України як наукова і практична проблема / О.Ю. Кравчук // Міжнародний науковий журнал. – 2016. – Т. 3. – № 6. – С. 82 – 83.

15. Муртіян В.І. Економічна безпека України / В.І. Муртіян. – Київ: Либра, 1999. – 462 с.

16. Третяк В.В. Економічна безпека: сутність та умови формування / В.В. Третяк, Т.М. Гордієнко // Економічна наука. – 2010. – № 1. – С. 6 – 8.

17. Коваленко С. О. Державний резерв як головний компонент системи забезпечення національної безпеки України [Електронний ресурс] – Режим доступу:

https://nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/uazt/2012_3/3_12_37.pdf

18. Державна політика в соціогуманітарній сфері / [авт. кол.: В.А. Скуратівський, В.П. Трощинський, П.К. Ситник та ін.]; за заг. ред. В.А. Скуратівського, В.П. Трощинського. – Київ: Національна академія державного управління при Президентові України, 2010. – 284 с.

19. Куценко В.І. Соціальна безпека в контексті сталого розвитку / В.І. Куценко, В.П. Удовиченко. – Чернігів: Видавець Лозовий В.М., 2011. – 656 с.

20. Новікова О.Ф. Стан та перспективи соціальної безпеки в Україні: експертні оцінки: монографія / О.Ф. Новікова, О.Г. Сидорчук, О.В. Панькова [та ін.] / Львівський регіональний інститут державного управління НАДУ; НАН України, Інститут економіки промисловості. – Київ; Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. – 184 с.

21. Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 5 жовтня 2017 року № 2163-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>

22. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96/2016>

23. Інформаційна та кібербезпека: соціотехнічний аспект / [авт. кол.: В.Л. Бурячок, В.Б. Толубко, В.О. Хорошко, С.В. Толюпа]; за заг. ред. В.Б. Толубко. – Київ: Державний університет телекомунікацій, 2015. – 288 с.

24. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

25. Баб'як О.С. Екологічне право України / О.С. Баб'як, П.Д. Біленчук, Ю.О. Чирва. – Київ: Атака, 2000. – 216 с.

26. Горлинський В.В. Філософія безпеки і сталого людського розвитку: ціннісний вимір / В.В. Горлинський. – Київ: Вид. ПАРАПАН, 2011. – 378 с.

27. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015#n7>

28. Богданович В.Ю. Теоретические основы анализа проблем национальной безопасности государства в военной сфере: монография / В.Ю. Богданович. – Киев: Основа, 2006. – 296 с.

29. Олійник О.М. Військовий аспект соціальної безпеки в контексті нової Стратегії національної безпеки України / О.М. Олійник // Вісник Національного університету оборони України. – 2012. – № 5(30). – С. 314 – 319.

30. Кондратьєв Я.Ю. Концепція національної безпеки України: теоретико-правові аспекти зарубіжного досвіду / Я.Ю. Кондратьєв, В.А. Ліпкан. – Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 2003. – 20 с.

31. Грубов В.М. Європейська колективна безпека в умовах глобалізації: ліберальна парадигма: монографія / В.М. Грубов. – Київ: Тов. «ФАДА, ЛТД», 2007. – 554 с.

32. Баймуратов М.О. Міжнародно-правові аспекти становлення і розвитку європейської безпеки на порозі ХХІ століття: монографія (рос. мовою) / М.О. Баймуратов, О.А. Делінський. – Одеса: Юридична література, 2004. – 184 с.

33. Бодрук О.С. Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти: монографія / О.С. Бодрук. – Київ: Національний інститут проблем міжнародної безпеки, 2001. – 300 с.

34. Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. № 569-р «Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3/97-%D0%B2%D1%80>

35. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>

36. Розпорядження Кабінет Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р «Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80>

37. Вовк О. Концепція національної безпеки України: теоретичний аспект / О. Вовк // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки». – 2011. – № 89. – С. 77 – 80.

38. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2018 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cn.dsns.gov.ua/ua/Analitichniy-oglyad-stanu-tehnogennoyi-ta-prirodnoyi-bezpeki-v-Ukrayini-za-2018-rik>

39. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2017 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://undicz.dsns.gov.ua/ua/Analitichniy-oglyad-stanu-tehnogennoyi-ta-prirodnoyi-bezpeki-v-Ukrayini.html>

40. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2016 рік [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://undicz.dsns.gov.ua>

41. Тютюник В.В. Системний підхід до оцінки небезпеки життєдіяльності при територіально часовому розподілі енергії джерел надзвичайних ситуацій / В.В. Тютюник, Л.Ф. Черногор, В.Д. Калугін // Проблеми надзвичайних ситуацій. – Харків: Національний університет цивільного захисту України, 2011. – Вип. 14. – С. 171 – 194.

42. Тютюник В.В. Дослідження умов раннього моніторингу та попередження надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру: звіт про НДР (№ держреєстрації 0112U002587) / керівник роботи: В.В. Тютюник; виконавці: В.Д. Калугін, Б.Б. Поспелов, Р.І. Шевченко, М.В. Кустов, С.С. Говаленков – Харків: Національний університет цивільного захисту України, 2014. – 266 с.

43. Тютюник В.В. Системний підхід до оцінки динаміки прояву надзвичайних ситуацій на території України / В.В. Тютюник, В.Д. Калугін // Проблеми надзвичайних ситуацій. – Харків: Національний університет цивільного захисту України, 2015. – Вип. 22. – С. 137 – 149.

44. Черногор Л.Ф. Физика и экология катастроф / Л.Ф. Черногор – Харьков: Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина, 2012. – 556 с.

45. Тютюник В.В. Моделирование энергетических зон суммарного риска от стационарных потенциально опасных объектов / В.В. Тютюник, А.В. Попова, А.Н. Соболев, В.Д. Калугин, Е.А. Сушко // Научный вестник Воронежского государственного архитектурно-строительного университета. Строительство и архитектура. – Воронеж: Воронежский государственный архитектурно-строительный университет, 2014. – Вып. 1(33). – С. 159 – 166.

46. Тютюник В.В. Моделирование процесса формирования энергетических зон суммарного риска от стационарных и подвижных потенциально опасных объектов / В.В. Тютюник, Ю.С. Чапля, А.Н. Соболев, В.Д. Калугин, Е.А. Сушко // *Фундаментальные исследования*. – Москва: Академия естествознания, 2014. – № 11. – Ч. 4. – С. 799 – 803.

47. Тютюник В.В. Оценка уровня техногенной опасности территории по основным показателям жизнедеятельности методами факторного анализа и анализа главных компонент / В.В. Тютюник, Н.В. Бондарев, Р.И. Шевченко, Л.Ф. Черногор, В.Д. Калугин // *Научные и образовательные проблемы гражданской защиты*. – Химки: Академия гражданской защиты МЧС РФ, 2014. – № 3(22). – С. 47 – 57.

48. Тютюник В.В. Кластерный анализ территории Украины по основным показателям повседневного функционирования и проявления техногенной опасности / В.В. Тютюник, Н.В. Бондарев, Р.И. Шевченко, Л.Ф. Черногор, В.Д. Калугин // *Геоінформатика*. – Київ: Інститут геологічних наук НАН України, 2014. – 4(52). – С. 63 – 72.

49. Тютюник В.В. Оцінка відносної інтенсивності між надзвичайними ситуаціями природного та техногенного характеру в регіонах України / В.В. Тютюник // *Проблеми надзвичайних ситуацій*. – Харків: Національний університет цивільного захисту України, 2015. – Вип. 21. – С. 112 – 120.

50. Калугін В.Д. Системний підхід до оцінки ризиків надзвичайних ситуацій в Україні / В.Д. Калугін, В.В. Тютюник, Л.Ф. Черногор, Р.І. Шевченко // *Восточно-Европейский журнал передовых технологий*. – 2012. – 1/6 (55). – С. 59 – 70.

51. Тютюник В.В. Аналіз факторів, які провокують виникнення надзвичайних ситуацій природного характеру / В.В. Тютюник, В.Д. Калугін // *Системи обробки інформації*. – Харків: Харківський університет Повітряних Сил імені Івана Кожедуба, 2011. – Вип. 4(94). – С. 280 – 284.

52. Андронов В.А. Науково-конструкторські основи створення комплексної системи моніторингу надзвичайних ситуацій в Україні: Монографія / В.А. Андронов, М.М. Дівізінюк, В.Д. Калугін, В.В. Тютюник. – Харків: Національний університет цивільного захисту України, 2016. – 319 с.

53. Калугін В.Д. Розробка науково-технічних основ для створення системи моніторингу, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та забезпечення екологічної безпеки / В.Д. Калугін, В.В. Тютюник, Л.Ф. Черногор, Р.І. Шевченко // *Системи обробки інформації*. – Харків: Харківський університет Повітряних Сил імені Івана Кожедуба, 2013. – Вип. 9(116). – С. 204 – 216.

54. Тютюник В.В. Основоположні принципи створення у Єдиній державній системі цивільного захисту інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків надзвичайних ситуацій / В.В. Тютюник, В.Д. Калугін, О.О. Писклакова // Системи управління, навігації та зв'язку. – Полтава: Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка, 2018. – Вип. 4(50). – С. 168 – 177.

55. Тютюник В.В. Оцінка умов створення у Єдиній державній системі цивільного захисту інформаційно-аналітичної підсистеми управління процесами попередження й локалізації наслідків надзвичайних ситуацій на основі аналізу динаміки прояву небезпек на території України / В.В. Тютюник, В.Д. Калугін, О.О. Писклакова // Комунальне господарство міст. – Харків: Харківський національний університет міського господарства імені О.М. Бекетова, 2019. – т. 1. – №147. – С. 66 – 82.

56. Аверьянов А.Н. О природе взаимодействия / А.Н. Аверьянов – М.: Знание, 1984. – 63 с.

57. Черногор Л.Ф. О нелинейности в природе и науке: Монография / Л.Ф. Черногор – Харьков: Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина, 2008. – 528 с.

58. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. К.: НАДУ, 2011.

59. Антонов А.В. Системный анализ: Учебник для вузов. - 2-е изд., стереотип / А.В. Антонов. – М.: Высшая школа, 2006. – 452 с.

60. Акофф Р.Л. Планирование в больших экономических системах / Пер. с англ. / Р.Л. Акофф. – М.: Сов. радио, 1972. – 223 с.

61. Анфилатов В.С. Системный анализ в управлении / В.С. Анфилатов, А.А. Емельянов, А.А. Кукушнин. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 368 с.

62. Кальянов Г.Н. CASE структурный системный анализ / Г.Н. Кальянов. – М.: Лори, 1996. – 242 с.

63. Марка Д.А. Методология структурного анализа и проектирования / Пер. с англ / Д.А. Марка, К. Мак-Гоуэн. – М.: 1993. – 240 с.

64. Моисеев Н.Н. Математические модели системного анализа / Н.Н. Моисеев. – М.: Наука, 1981.

65. Мухин В.И. Исследование систем управления / В.И. Мухин. – М.: Экзамен, 2002. – 384 с.

66. Оптнер С.Л. Системный анализ для решения деловых и промышленных проблем / С.Л. Оптнер. – М.: Сов. радио, 1969.

67. Острейковский В.А. Теория систем / В.А. Острейковский. – М.: Высшая школа, 1997. – 240 с.

68. Перегудов Ф.И. Введение в системный анализ / Ф.И. Перегудов, Ф.П. Тарасенко. – М.: Высшая школа, 1989. – 367 с.
69. Поспелов Д.А. Ситуационное управление: теория и практика / Д.А. Поспелов. – М.: Наука, 1986. – 288 с.
70. Раскин Л.Г. Анализ сложных систем и элементы теории управления / Л.Г. Раскин. – М.: Советское радио, 1976.
71. Советов Б.Я. Моделирование систем: Учеб. для вузов / Б.Я. Советов, С.А. Яковлев. – М.: Высш. шк., 2001. – 343 с.
72. Теория выбора и принятия решений. Учеб. пособие. Макаров И.М. и др. – М.: Наука, 1982. – 328 с.
73. Теория прогнозирования и принятия решений. Учеб. пособие / Под ред. С.А. Саркисяна. – М.: Высшая школа, 1977. – 351 с.
74. Хакен Г. Синергетика. Иерархия неустойчивостей в самоорганизующихся системах и устройствах / Г. Хакен. – М.: Мир, 1985.
75. Черняк Ю.И. Системный анализ в управлении экономикой / Ю.И. Черняк. – М.: Экономика, 1975.
76. Глушков В.М. Введение в теорию самосовершенствующихся систем / В.М. Глушков. – Киев: Изд-во КВИРТУ, 1962. – 109 с.
78. Томашевський В.М. Моделювання систем. – Київ: Видавнична група ВНУ, 2005. – 352 с.
79. Стеценко І.В. Моделювання систем. – Черкаси: Черкаський державний технологічний університет, 2010. – 399 с.
80. Тютюник В.В. Теорія систем та системний аналіз: курс лекцій / В.В. Тютюник, О.О. Писклакова. – Харків: Національний університет цивільного захисту України, 2020. – 108 с.
81. Зокоев В.А. Гражданская оборона как составная часть системы национальной безопасности страны / В.А. Зокоев // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации: Науч.–аналит. журн. – С.-Петербург.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2013. – № 2. – С. 45–51.
82. Азанов С.Н. Развитие спасательных сил / С.Н. Азанов, И.Л. Дорошенко, А.В. Костров // Гражданская защита. – 2005. – № 1–4, 6 [Электронный ресурс] – Режим доступа:
<http://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-spasatelnyh-sil#ixzz4BIPXsqSW>
83. Андреев С.А. Методологічні підходи до дослідження інституціональних засад розвитку державних систем цивільного захисту [Електронний ресурс] – Режим доступу:
http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/.../cgiirbis_64.exe
84. Владимиров В.А. Национальная безопасность и гражданская защита / В.А. Владимиров // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. – 2012. – № 1. – Т. 2. – С. 501–511 [Электронный ресурс] – Режим доступа:

<http://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnaya-bezopasnost-i-grazhdanskaya-zaschita>

85. Постанова Верховної Ради України від 28 жовтня 1992 року № 2746-ХІІ «Про Концепцію Цивільної оборони України» [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2746-12>

86. Закон України «Про Цивільну оборону України» від 3 лютого 1993 року № 2974-ХІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2974-12>

87. Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 року № 2245-ІІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14>

88. Закон України «Про аварійно-рятувальні служби» від 14 грудня 1999 року № 1281-ХІV [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-14>

89. Международная_программа_химической_безопасности [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ru.wikipedia.org/.../>

90. Методичні рекомендації щодо розроблення планів цивільного захисту підприємств, установ, організацій на особливий період. Затверджено Наказом МНС України від 16.07.2009 № 494.

91. Методичні рекомендації щодо роботи пунктів видачі населенню та особовому складу формувань засобів РХЗ. Затверджено Наказом МНС України від 17.06.2010 № 472.

92. Закон України «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» від 14 січня 1998 року № 15/98 ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15/98-%D0%B2%D1%80>

93. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про заборону розробки, виробництва, накопичення і застосування хімічної зброї та про її знищення» від 16 жовтня 1998 року № 187-ХІV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187-14>

94. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://undicz.dsns.gov.ua/ua/Nacionalna-dopovid-pro-stan-tehnogennoyi-ta-prirodnoyi-bezpeki-v-Ukrayini.html>

95. Основи теорії та історії держави і права [Електронний ресурс] – Режим доступу:

http://pidruchniki.com/00000000/pravo/pravozahisni_organizatsiyi_ukrayini#47

96. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченко. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.

97. Закон України «Про гідрометеорологічну діяльність» від 18 лютого 1999 року № 443-XIV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/443-14>

98. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року № 638-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15>

99. Закон України «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 року № 51/97 ВР [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/97-%D0%B2%D1%80>

100. Закон України «Про гуманітарну допомогу» від 22 жовтня 1999 року № 1192-XIV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1192-14>

101. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року № 586-XIV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

102. Указ Президента України від 28 жовтня 1996 року № 1005/96 «Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1005/96>

103. Постанова Кабінет Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1198 «Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-98-%D0%BF>

104. Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 8 червня 2000 року № 1809-III [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1809-14>

105. Указ Президента України від 6 липня 2004 року № 755/2004 «Про заходи щодо удосконалення системи державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення та територій від наслідків надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755/2004>

106. Указ Президента України від 12 грудня 2003 року № 1467/2003 «Про Державну програму перетворення військ цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в

Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року» [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467/2003/ed20120408/conv>

107. Закон України «Про правові засади цивільного захисту» від 24 червня 2004 року № 1859-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1859-15>

108. Указ Президента України від 10 жовтня 2005 року № 1430/2005 «Про Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1430/2005>

109. Указ Президента України від 26 червня 2008 року № 1430/2005 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0019525-08>

110. Постанова Кабінет Міністрів України від 25 лютого 2009 р. № 156 «Про затвердження загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009 – 2013 роки» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-2009-%D0%BF>

111. Постанова Кабінет Міністрів України від 27 червня 2012 р. № 590 «Про затвердження Державної цільової програми забезпечення пожежної безпеки на 2012 – 2015 роки» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590-2012-%D0%BF>

112. Указ Президента України від 06 квітня 2011 року № 402/2011 «Про Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402/2011>

113. Указ Президента України від 06 квітня 2011 року № 392/2011 «Питання Державної інспекції техногенної безпеки України» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2011>

114. Постанова Кабінет Міністрів України від 22 червня 2011 р. № 767 «Про утворення територіальних органів Державної інспекції техногенної безпеки» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/767-2011-%D0%BF/ed20110622>

115. Указ Президента України від 24 грудня 2012 року № 726/2012 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>

116. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2014 року № 120 «Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/120-2014-%D0%BF>

117. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI // Голос України. – 2012.– листопад (№ 220(5470)). – С. 4 – 20.

118. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 року № 444 «Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF>

119. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 року № 564 «Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2013-%D0%BF>

120. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2013 року № 616 «Про затвердження положення про добровільні формування цивільного захисту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2013-%D0%BF>

121. Постанова Кабінету Міністрів України від 06 жовтня 2013 року № 787 «Про затвердження порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-%D0%BF>

122. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2013 року № 841 «Про затвердження порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2013-%D0%BF>

123. Постанова Кабінету Міністрів України від 09 січня 2014 року № 11 «Про затвердження Положення про Єдину державну систему цивільного захисту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF>

124. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 409 «Про затвердження типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-%D0%BF>

125. Постанова Кабінету Міністрів України від 08 липня 2015 року № 469 «Про затвердження положення про спеціалізовані служби цивільного захисту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-2015-%D0%BF>

126. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 вересня 2015 року № 775 «Про затвердження порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/775-2015-%D0%BF>

127. Труш О.О. Механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/.../01.pdf

128. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Південної Європи / О.О. Труш // Теорія та практика державного управління. – 2010. – № 1 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/index.html>

129. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. Вид. 2-ге, доп. та перероб. – Київ: Атіка, 2003. – 576 с.

130. Жукова Л.А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект: дис.... канд. наук держ. упр.: 25.00.02. / Жукова Л.А. – Київ, 2007. – 212 с.

131. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2015 року № 101 «Про затвердження типових положень про функціональну і територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/101-2015-%D0%BF>

132. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>

133. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>

134. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333 «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

135. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 року № 18 «Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF>

136. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 року № 1550-III [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>

137. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2018 року № 223 «Про затвердження плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF>

138. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2017 року № 733 «Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та зв'язку у сфері цивільного захисту» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D0%BF>

139. Гражданская оборона, международный опыт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.studfiles.ru/preview/514514/

140. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 року № 43-р. «Про схвалення Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2018-%D1%80>

141. Закон України «Про будівельні норми» від 05 листопада 2009 року № 1704 – VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1704-17>

142. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 року № 379 «Про затвердження порядку створення єдиної державної системи контролю та обліку індивідуальних доз опромінення населення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379-2001-%D0%BF>

143. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2017 року № 340 «Про внесення змін до п. 2 порядку забезпечення населення і працівників формувань і спеціалізованих служб цивільного захисту приладами радіаційної і хімічної розвідки, дозиметричного і хімічного контролю» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1200-2002-%D0%BF>

144. Наказ МНС України від 03 лютого 2005 року № 59 «Про порядок видачі непрацюючому населенню засобів індивідуального захисту

органів дихання (ЗІЗОД) від бойових отруйних речовин» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0222-05>

145. Наказ МВС України від 03 липня 2014 року № 631 «Про затвердження Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0853-14>

146. Словарь военных терминов / Сост. А.М. Плехов, С.Г. Шапкин – М.: Воениздат, 1988. – 335 с.

147. Ключев А.Н. Проблемы размежевания понятий «координация» и «взаимодействие» в управленческой науке и практической деятельности органов внутренних дел / А.Н. Ключев // Право і безпека. – 2011. – № 3(40). – С. 76–80.

148. Кулешов М.М. Вдосконалення надійності функціонування системи цивільного захисту / М.М. Кулешов, П.В. Одарюк // Проблеми надзвичайних ситуацій. – 2006. – Вип.3. – С. 107–111.

149. Кулешов М.М. Організація взаємодії під час виконання завдань з цивільного захисту / М.М. Кулешов // Проблеми надзвичайних ситуацій. – 2007. – Вип.5. – С. 119–125.

150. Кулешов М.М. Удосконалення системи взаємодії під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / М.М. Кулешов // Проблеми цивільного захисту, м. Київ. – 2008. – С. 103–108.

151. Кулешов М.М. Щодо оцінки ефективності діяльності органів управління та підрозділів оперативно – рятувальної служби МНС України / М.М. Кулешов // Проблеми надзвичайних ситуацій. – 2011. – Вип. 14. – С. 105–112.

152. Кулешов М.М. Питання щодо структурного розподілу функцій і повноважень між органами управління територіальними підсистемами єдиної державної системи цивільного захисту / М.М. Кулешов, М.М. Болотських // Проблеми надзвичайних ситуацій. – 2013. – Вип. 18. – С. 83–90.

153. Кулешов М.М. Сучасні виклики для державної політики у сфері цивільного захисту в Україні / М.М. Кулешов, В.О. Росоха // Вісник НЦЗУ. Серія Державне управління. – 2014. – Вип. 2. – С. 167–175.

154. Кулешов М.М. Система реагування на надзвичайні ситуації та механізми управління / М.М. Кулешов // Вісник НУЦЗУ. Серія Державне управління. – 2017. – Вип. 1(6). – С. 314–321.

155. Кулешов М.М. Щодо побудови та удосконалення діяльності державної системи цивільного захисту України / М.М. Кулешов // Вісник НУЦЗУ. Серія Державне управління. – 2017. – Вип. 2(8). – С. 433–440.

156. Шостак Л. Й. Механізми забезпечення взаємодії суб'єктів державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління. Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентові України; наук. кер. Солоненко І.М. – Одеса, 2014. – 226 с.

157. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1052 «Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF>

158. Постанова Кабінету Міністрів України від 08 жовтня 2014 року № 517 «Про затвердження Положення про Державне агентство резерву України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/517-2014-%D0%BF>

159. Тарасюк О.Б. Сутність Державного матеріального резервування / О.Б. Тарасюк, О.О. Кас'янова // Економіка та управління національним господарством. – 2012. – № 6(132). – С. 91–95.

160. Чубенко А.Г. Теоретично-правові засади фінансування системи цивільного захисту: дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. – Київ: НАМВС України, 2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mydisser.com/ru/catalog/view/6/352/8998.html>

161. Постанова Кабінету Міністрів України від 04 лютого 1999 року № 140 «Про затвердження Порядку фінансування робіт із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-99-%D0%BF>

162. Гражданская защита. Энциклопедия. / Ю. Л. Воробьев [и др.]; МЧС России. М.: Моск. тип. № 2, 2006. т. 1, А-К. 568 с.

163. Гражданская оборона в Ирландии. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.civildefence.ie/Defence/Defence.nsf/FrameByKey/DDC9399CDCBDAE2880256B420036B9A5>

164. Гражданская оборона в Израиле [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jewish.ru/3703.asp>

165. Москалец А.П. Правовые аспекты организации и проведения эвакуации, жизнеобеспечения пострадавших в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени: монография / А.П. Москалец, В.А. Пучков, О.В. Торгов – Москва: Всероссийский научно-исследовательский институт по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций МЧС России, 2000 –159 с.

166. Федорук В.С. Основные пути повышения эффективности применения аварийно-спасательных служб при ликвидации чрезвычайных ситуаций / В.С. Федорук, П.А. Попов, С.Б. Федотов // Стратегия гражданской защиты. – 2013. – Вып. 1. – Т. 3.

167. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 року № 61-р. «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>

ПРЕДМЕТНИЙ ПОКАЗЧИК

Безпека, 9
Взаємодія, 163
Види забезпечення дій, 170
Державні резерви, 178
Екологічна безпека, 13
Економічна безпека, 20
Заходи цивільного захисту, 115
Загрози безпеки, 90
Завдання ЄДСЦЗ, 91
Завдання ДСНС України, 191
Координація, 176
Міжнародні організації, 131
Національна безпека, 10
Об'єкти національної безпеки, 10
Оперативний резерв, 182
Органи управління, 96
Органи влади, 75
Орієнтири політики у сфері ЦЗ, 191
Особливості взаємодії, 175
Плани, 109
Планування у сфері цивільного захисту, 108
Повноваження, 74
Правовий механізм, 70
Принципи цивільного захисту, 68
Правові основи ЦЗ, 68
Принципи взаємодії, 167
Принципи системи радіаційної безпеки, 131
Режими функціонування ЄДСЦЗ, 102
Спеціалізовані служби ЦЗ, 152
Суб'єкти забезпечення національної безпеки, 11
Сили цивільного захисту, 148
Система цивільного захисту, 95
Система реагування на надзвичайні ситуації, 148
Складові державної політики у сфері цивільного захисту, 69
Структура системи цивільного захисту, 95
Терміни цивільного захисту, 61
Угруповання сил цивільного захисту, 158
Управляючі параметри, 33
Формування цивільного захисту, 151
Функції, 75

ДОДАТКИ

Додаток А

Типове положення про функціональну підсистему єдиної державної системи цивільного захисту

(Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2015 р. № 101)

1. Це Положення визначає основи створення функціональної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту (далі – функціональна підсистема), її склад, завдання та рівні.

2. У цьому Положенні термін «функціональна підсистема» вживається у значенні складової частини єдиної державної системи цивільного захисту, до якої входять органи управління та підпорядковані їм сили цивільного захисту, суб'єкти господарювання, які виконують завдання цивільного захисту.

Інші терміни вживаються у значенні, наведеному в Кодексі цивільного захисту України і Положенні про єдину державну систему цивільного захисту, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 (Офіційний вісник України, 2014 р., № 8, ст. 245).

3. Метою створення функціональної підсистеми є захист населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період.

4. Завданнями функціональної підсистеми є:

1) здійснення заходів цивільного захисту у відповідній сфері суспільного життя;

2) забезпечення готовності підпорядкованих сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації, здійснення заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій або небезпечних подій;

3) організація та проведення моніторингу і прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій та їх розвитку, визначення ризиків виникнення надзвичайних ситуацій у відповідній сфері суспільного життя;

4) своєчасне і достовірне інформування заінтересованих органів виконавчої влади та населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій на підприємствах, в установах та організаціях, які належать до сфери управління відповідного центрального органу виконавчої влади;

5) проведення рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

- 6) забезпечення планування заходів цивільного захисту;
- 7) організація та проведення навчань (тренувань) з підготовки органів управління функціональної підсистеми та підпорядкованих їм сил цивільного захисту;
- 8) розроблення та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування національної економіки в особливий період, зокрема суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади;
- 9) навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації;
- 10) здійснення заходів щодо укриття працівників суб'єктів господарювання, які належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, у захисних спорудах цивільного захисту;
- 11) розроблення та забезпечення виконання галузевих програм і планів з питань цивільного захисту;
- 12) створення, раціональне збереження і використання резерву матеріальних ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;
- 13) інші завдання, визначені законодавством.

5. Безпосереднє керівництво функціональною підсистемою здійснюється керівником органу або суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему.

6. До складу функціональної підсистеми входять органи управління та підпорядковані їм сили цивільного захисту, відповідні суб'єкти господарювання, які виконують завдання цивільного захисту.

7. Управління функціональною підсистемою здійснюють:
на державному рівні – центральні органи виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми;
на регіональному рівні – територіальні органи центральних органів виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми;
на об'єктовому рівні – керівники суб'єктів господарювання.

8. Для забезпечення управління, координації дій органів управління та підпорядкованих їм сил цивільного захисту, здійснення цілодобового чергування і забезпечення збору, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку функціонують:

на державному рівні – оперативно-чергові (чергові, диспетчерські) служби центральних органів виконавчої влади (у разі їх утворення);
на регіональному рівні – оперативно-чергові (чергові, диспетчерські) служби територіальних органів центральних органів виконавчої влади, установ та організацій (у разі їх утворення);

на об'єктовому рівні – чергові (диспетчерські) служби суб'єкта господарювання (у разі їх утворення).

Для забезпечення сталого управління у відповідній сфері суспільного життя та реалізації функцій, передбачених на особливий період, центральними органами виконавчої влади використовується державна система пунктів управління.

9. Для управління функціональною підсистемою використовуються телекомунікаційні мережі загального користування і спеціального призначення, а також державна система урядового зв'язку.

10. До сил цивільного захисту функціональної підсистеми належать:

- спеціалізовані професійні аварійно-рятувальні служби;
- об'єктові аварійно-рятувальні служби;
- об'єктові формування цивільного захисту;
- галузеві та об'єктові спеціалізовані служби цивільного захисту;
- державні пожежно-рятувальні підрозділи (частини), що забезпечують відомчу пожежну охорону;
- добровільні формування цивільного захисту.

11. Режими функціонування функціональної підсистеми встановлюються відповідно до статей 11-15 Кодексу цивільного захисту України, заходи з їх реалізації визначаються відповідно до Положення про єдину державну систему цивільного захисту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11.

12. Переведення функціональної підсистеми у режим функціонування в умовах особливого періоду здійснюється відповідно до актів Президента України, Кабінету Міністрів України, планів цивільного захисту на особливий період.

13. Функціональна підсистема провадить свою діяльність відповідно до планів основних заходів цивільного захисту функціональної підсистеми на рік. Ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій здійснюється згідно з планами реагування на надзвичайні ситуації відповідного рівня.

14. На об'єктах підвищеної небезпеки розробляються плани локалізації і ліквідації наслідків аварій на таких об'єктах.

15. Заходи цивільного захисту в особливий період здійснюються відповідно до планів цивільного захисту на особливий період.

16. Заходи щодо цільової мобілізації передбачаються у відповідних мобілізаційних планах.

**Перелік центральних органів виконавчої влади,
що створюють функціональні підсистеми
єдиної державної системи цивільного захисту**

Найменування центрального органу виконавчої влади	Найменування функціональної підсистеми, що створюється органом виконавчої влади
Мін. розвитку економіки, торгівлі і сільського господарства	підсистема захисту сільськогосподарських рослин і тварин (через Держветфітослужбу) підсистема державного матеріального резерву (через Держрезерв)
	підсистема охорони і захисту лісів (через Держлісагентство)
	підсистема запобігання і реагування на надзвичайні ситуації у сфері рибного господарства (через Держрибагентство) підсистема запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків в організаціях і на об'єктах галузей промисловості
МВС	підсистема забезпечення охорони громадського порядку і організації безпеки дорожнього руху
Мінприроди	підсистема моніторингу навколишнього природного середовища
	підсистема запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій в зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення (через ДАЗВ)
	підсистема протипаводкових заходів (через Держводагентство)
	підсистема спостереження, контролю, прогнозування геологічних і геофізичних процесів та забруднення підземних вод (через Держгеонадра)
Мініенерго	підсистема безпеки електроенергетичного та ядерно-промислового комплексів
	підсистема безпеки нафтогазового комплексу
	підсистема безпеки вугільно-промислового комплексу
Мінінфраструктури	підсистема запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій на залізничному транспорті
	підсистема запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій на морському і річковому транспорті в акваторії торговельних портів, організації пошуково-рятувальних робіт в акваторії Чорного та Азовського морів
	підсистема запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій у дорожньому господарстві (через Укравтодор)

Найменування центрального органу виконавчої влади	Найменування функціональної підсистеми, що створюється органом виконавчої влади
Міністерство розвитку громад та територій України	підсистема безпеки у сфері експлуатації об'єктів житлово-комунального господарства
МОЗ	підсистема медичного, біологічного та психологічного захисту населення
	підсистема забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення
МОН	підсистема навчання дітей дошкільного віку, учнів та студентів діям у надзвичайних ситуаціях (з питань безпеки життєдіяльності)
Міноборони	підсистема запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків у підпорядкованих організаціях, на підвідомчих об'єктах і територіях
Мінкультури	підсистема запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків на об'єктах культури та захист об'єктів культурної спадщини, планування заходів щодо евакуації матеріальних цінностей, що належать до національної культурної спадщини
ДСНС	підсистема реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт
Держкомтелерадіо	підсистема інформування населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій
Держатомрегулювання	підсистема безпеки об'єктів ядерної енергетики

**Типове положення
про територіальну підсистему
єдиної державної системи цивільного захисту
(Затверджено постановою Кабінету Міністрів України
від 11 березня 2015 р. № 101)**

1. Це Положення визначає основи створення територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту (далі – територіальна підсистема), її склад, завдання та рівні.

2. У цьому Положенні термін «територіальна підсистема» вживається у значенні складової частини єдиної державної системи цивільного захисту, яка створюється в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі і до якої входять ланки територіальної підсистеми, органи управління та підпорядковані їм сили цивільного захисту, відповідні суб'єкти господарювання, які виконують завдання цивільного захисту.

Інші терміни вживаються у значенні, наведеному в Кодексі цивільного захисту України, Положенні про єдину державну систему цивільного захисту, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 (Офіційний вісник України, 2014 р., № 8, ст. 245).

3. Метою створення територіальної підсистеми є здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період у відповідному регіоні.

4. Завданнями територіальної підсистеми є:

1) забезпечення готовності органів управління та підпорядкованих їм сил цивільного захисту до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації або небезпечні події;

2) організація та здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій;

3) планування заходів цивільного захисту;

4) організація та здійснення заходів із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;

5) проведення рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення;

6) ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій або небезпечних подій;

7) проведення моніторингу і прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій та їх розвитку, визначення ризиків їх виникнення на території відповідного регіону, оцінка соціально-економічних наслідків

надзвичайних ситуацій, визначення на основі прогнозних даних обсягу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах;

8) ліквідація медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій та епідемій, надання екстреної медичної допомоги постраждалим у зоні надзвичайної ситуації, здійснення заходів медичного забезпечення;

9) навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації;

10) організація і проведення підготовки керівного складу та фахівців органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів цивільного захисту;

11) здійснення заходів щодо створення та використання наявного фонду захисних споруд цивільного захисту для укриття населення;

12) створення, збереження і раціональне використання резерву матеріальних ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;

13) забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання і територій в особливий період;

14) здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення;

15) інші завдання, визначені законом.

5. Територіальна підсистема складається з ланок, що утворюються: у районах Автономної Республіки Крим – Радою міністрів Автономної Республіки Крим;

у районах, районах у м. Києві та Севастополі – районними, районними у м. Києві та Севастополі держадміністраціями;

в обласних центрах, містах обласного і районного значення – органами місцевого самоврядування.

Положення про ланку територіальної підсистеми затверджується органом, що її утворив.

6. Безпосереднє керівництво територіальною підсистемою, її ланками здійснюється посадовою особою, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку.

Керівництво територіальною підсистемою Автономної Республіки Крим здійснює Рада міністрів Автономної Республіки Крим.

7. До складу територіальної підсистеми та її ланок входять органи управління та підпорядковані їм сили цивільного захисту, відповідні суб'єкти господарювання.

8. Для координації діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, суб'єктів господарювання у сфері цивільного захисту функціонують:

на регіональному рівні – комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва і Севастополя;

на місцевому рівні – комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій районів, міст, районів у містах, селищ;

на об'єктовому рівні – комісії з питань надзвичайних ситуацій суб'єктів господарювання.

Регіональні, місцеві та об'єктові комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій провадять свою діяльність відповідно до положень про них.

Для координації робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації на регіональному, місцевому та об'єктовому рівні у разі потреби утворюються спеціальні комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

9. Управління територіальною підсистемою здійснюють:

на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, підрозділи з питань цивільного захисту, які утворюються у їх складі, територіальні органи ДСНС;

на місцевому рівні – районні, районні у м. Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчі органи міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) рад, підрозділи з питань цивільного захисту, які утворюються у їх складі, виконавчі органи селищних та сільських рад, підрозділи територіальних органів ДСНС;

на об'єктовому рівні – керівник суб'єкта господарювання, а також підрозділи (посадові особи) з питань цивільного захисту, які утворюються (призначаються) відповідно до законодавства.

10. Для забезпечення управління, координації дій органів управління та підпорядкованих їм сил цивільного захисту, здійснення цілодобового чергування та забезпечення збору, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку функціонують:

оперативно-чергові служби центрів управління в надзвичайних ситуаціях територіальних органів ДСНС;

оперативно-чергові служби пунктів управління Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій;

оперативно-чергові (чергові, диспетчерські) служби територіальних органів центральних органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання (у разі їх утворення);

чергові служби районних держадміністрацій та виконавчих органів міських рад;

чергові (диспетчерські) служби суб'єктів господарювання (у разі їх утворення).

У разі виникнення надзвичайних ситуацій до організації заходів з ліквідації їх наслідків залучаються представники заінтересованих органів державної влади.

11. Для забезпечення сталого управління заходами цивільного захисту та реалізації функцій, передбачених на особливий період, органами державної влади, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і суб'єктами господарювання використовується державна система пунктів управління.

12. До сил цивільного захисту територіальної підсистеми належать: підрозділи (частини) Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту;

регіональні, комунальні, об'єктові аварійно-рятувальні служби та аварійно-рятувальні служби громадських організацій;

об'єктові та територіальні формування цивільного захисту;

об'єктові та територіальні спеціалізовані служби цивільного захисту;

добровільні формування цивільного захисту.

13. До складу територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту входять територіальні спеціалізовані служби цивільного захисту, що утворюються органами управління і суб'єктами господарювання відповідно до законодавства.

14. Режими функціонування територіальної підсистеми встановлюються відповідно до статей 11–15 Кодексу цивільного захисту України, заходи з їх реалізації визначаються відповідно до Положення про єдину державну систему цивільного захисту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11.

15. Переведення територіальної підсистеми у режим функціонування в умовах особливого періоду здійснюється відповідно до актів Президента України, Кабінету Міністрів України, планів цивільного захисту на особливий період.

16. Територіальна підсистема та її ланки провадять свою діяльність відповідно до планів основних заходів цивільного захисту на рік.

17. Функціонування територіальної підсистеми, її ланок та проведення заходів цивільного захисту в особливий період здійснюються відповідно до плану цивільного захисту на особливий період.

18. Заходи із запобігання виникненню та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій здійснюються на основі планів реагування на надзвичайні ситуації.

19. На об'єктах підвищеної небезпеки розробляються плани локалізації і ліквідації наслідків аварій на таких об'єктах.

20. З метою забезпечення здійснення заходів із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій на території регіону проводиться постійний моніторинг і прогнозування надзвичайних ситуацій.

21. Організація, залучення відповідних сил та засобів до робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, призначення керівника таких робіт здійснюються відповідно до Кодексу цивільного захисту України, Положення про єдину державну систему цивільного захисту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11, та інших нормативно-правових актів.

22. Сили цивільного захисту, крім добровільних формувань цивільного захисту, укомплектовуються та забезпечуються органами управління цивільного захисту, що їх утворили, з урахуванням необхідності проведення робіт, пов'язаних з реагуванням на надзвичайну ситуацію або запобіганням її виникненню в автономному режимі протягом не менш як трьох діб.

**Методичні рекомендації
з розроблення положень про структурні підрозділи
з питань цивільного захисту місцевих державних адміністрацій
(Затверджено наказом Державної служби України з надзвичайни
ситуацій 15 липня 2016 року № 340)**

1. Ці Методичні рекомендації розроблено з метою забезпечення єдиного методологічного підходу до розроблення положень про структурні підрозділи з питань цивільного захисту місцевих державних адміністрацій (далі – структурний підрозділ) на підставі положень Конституції України, Закону України «Про місцеві державні адміністрації», інших законів України, постанов Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2012 р. № 606 «Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій», від 26 вересня 2012 р. № 887 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації».

2. Підрозділ з питань цивільного захисту рекомендується утворювати як функціонально самостійний структурний підрозділ із назвою, що відображає його функціональне призначення та містити слова "з питань цивільного захисту".

3. Структурний підрозділ у складі обласної, Київської та Севастопольської міської державних адміністрацій відповідно до пункту 2 Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 р. № 887, підзвітний і підконтрольний ДСНС України.

Структурний підрозділ у складі районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій рекомендується визначити підзвітним і підконтрольним профільному структурному підрозділу у складі обласної, Київської та Севастопольської міської державних адміністрацій.

4. Вид структурного підрозділу рекомендується визначати, враховуючи рівні техногенного навантаження на відповідних територіях, а саме: у складі обласної, Київської та Севастопольської міської державних адміністрацій – департамент або управління, у складі районних, районних в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій – управління, відділ або сектор.

5. До основних завдань структурного підрозділу доцільно включити безпосереднє керівництво діяльністю у сфері цивільного захисту в межах компетенції на відповідній території.

Структурний підрозділ є постійно діючим органом управління цивільного захисту відповідної територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту (далі – територіальна підсистема) або її ланки.

6. В положенні про структурний підрозділ рекомендується передбачати такі завдання:

1) здійснення функцій постійно діючого органу управління цивільного захисту територіальної підсистеми (ланки);

2) забезпечення підготовки, скликання та проведення засідань, а також контролю за виконанням рішень комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, здійснення функцій робочого органу (секретаріату) такої комісії;

3) забезпечення готовності органів управління та сил цивільного захисту територіальної підсистеми (ланки) до дій за призначенням;

4) розроблення та подання на затвердження планів діяльності територіальної підсистеми (ланки), інших планів у сфері цивільного захисту, здійснення контролю за їх виконанням;

5) розроблення проектів регіональних (місцевих) програм у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, зменшення можливих втрат, надання цих програм у встановленому порядку на затвердження, забезпечення моніторингу їх реалізації;

6) організація та проведення моніторингу надзвичайних ситуацій, здійснення прогнозування імовірності їх виникнення та визначення показників ризику;

7) забезпечення створення і належного функціонування регіональних (місцевих) систем оповіщення цивільного захисту;

8) забезпечення здійснення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі;

9) підготовка пропозицій щодо утворення регіональних та комунальних аварійно-рятувальних служб, здійснення контролю за їх готовністю до дій за призначенням;

10) здійснення методичного керівництва щодо утворення та функціонування територіальних спеціалізованих служб цивільного захисту та територіальних формувань цивільного захисту, здійснення контролю за їх готовністю до дій за призначенням;

11) надання методичної допомоги органам з евакуації щодо організації проведення евакуації та підготовки районів для розміщення евакуйованого населення і його життєзабезпечення, а також зберігання матеріальних і культурних цінностей;

12) організація навчання з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки посадових осіб місцевих державних адміністрацій, суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, керівників та їх заступників, здійснення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях;

13) організація підготовки органів управління та сил цивільного захисту ланок територіальної підсистеми до дій за призначенням;

14) координація діяльності територіальних курсів, навчально-методичного центру цивільного захисту та безпеки життєдіяльності, погодження робочих навчальних програм з функціонального навчання у сфері цивільного захисту;

15) здійснення контролю за проведенням практичної підготовки на підприємствах, в установах та організаціях шляхом узагальнення звітів про проведення спеціальних об'єктових навчань (тренувань) з питань цивільного захисту;

16) здійснення заходів радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків надзвичайних ситуацій;

17) підготовка пропозицій щодо віднесення міст до груп цивільного захисту для подання їх ДСНС України;

18) підготовка пропозицій щодо віднесення суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління місцевої державної адміністрації, а також тих, що знаходяться у приватній власності, до категорії цивільного захисту та надання їх переліку на затвердження у встановленому порядку;

19) визначення потреби та організація завчасного накопичення і підтримання у постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає у прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки I і II категорій, та формувань цивільного захисту, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки;

20) організація та здійснення заходів з питань створення, збереження і використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

21) організація виконання вимог законодавства щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту;

22) визначення потреби фонду захисних споруд цивільного захисту, планування та організація роботи з дообладнання або спорудження в особливий період підвальних та інших заглиблених приміщень для укриття населення, організація його укриття;

23) підготовка рішень про подальше використання захисних споруд цивільного захисту державної та комунальної власності;

24) організація обліку фонду захисних споруд цивільного захисту;

25) організація проведення технічної інвентаризації захисних споруд цивільного захисту, виключення їх, за погодженням із ДСНС України, з фонду таких споруд;

26) надання на запити замовників вихідних даних та вимог до завдань на розробку розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту у складі містобудівної документації та участь у підготовці вихідних даних для розробки розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту у проектній документації;

27) підтримання у готовності пунктів управління місцевої державної адміністрації, забезпечення їх обладнання засобами управління, організація оперативно-чергової служби в цілодобовому режимі;

28) розроблення та вжиття заходів щодо забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання, що продовжують свою діяльність в особливий період;

29) виконання, у межах визначених повноважень, функції з управління майном, що передано до сфери його управління;

30) у режимі підвищеної готовності для єдиної державної системи цивільного захисту, територіальної підсистеми (ланки):

– забезпечення організації оповіщення органів управління та сил цивільного захисту територіальної підсистеми (ланки), а також населення про загрозу виникнення надзвичайної ситуації та інформування їх про дії у можливій зоні надзвичайної ситуації;

– формування оперативних груп для виявлення причин погіршення обстановки та підготовки пропозицій щодо її нормалізації;

– підготовка розпорядчих документів, спрямованих на посилення спостереження та контролю за гідрометеорологічною обстановкою, ситуацією на потенційно небезпечних об'єктах, території об'єкта підвищеної безпеки та/або за його межами, території, на якій існує загроза виникнення геологічних та гідрогеологічних явищ і процесів, а також здійснення постійного прогнозування можливості виникнення надзвичайних ситуацій та їх масштабів;

– організація функціонування постів радіаційного і хімічного спостереження та розрахунково-аналітичних груп для здійснення спостереження за радіаційною і хімічною обстановкою при загрозі і виникненні надзвичайних ситуацій, пов'язаних з викидом (виливом) у довкілля радіоактивних та небезпечних хімічних речовин;

– уточнення (у разі потреби) планів реагування на надзвичайні ситуації, здійснення заходів щодо запобігання їх виникненню;

– уточнення та здійснення заходів щодо захисту населення і територій від можливих надзвичайних ситуацій;

– участь у заходах із приведення у готовність наявних сил і засобів цивільного захисту, підготовка пропозицій щодо залучення у разі потреби додаткових сил і засобів.

31) у режимі надзвичайної ситуації для єдиної державної системи цивільного захисту, територіальної підсистеми (ланки):

– забезпечення організації оповіщення органів управління та сил цивільного захисту територіальної підсистеми (ланки), а також населення про виникнення надзвичайної ситуації;

– підготовка розпорядчих документів щодо переведення територіальної підсистеми (ланки) у режим надзвичайної ситуації, про призначення керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та спеціальної комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, у разі прийняття рішення про її утворення;

– організація робіт із визначення зони надзвичайної ситуації;

– здійснення постійного прогнозування зони можливого поширення надзвичайної ситуації та масштабів можливих наслідків;

– участь в організації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, керівництві проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

– участь в організації заходів щодо життєзабезпечення постраждалого населення;

– участь в організації (у разі потреби) евакуаційних заходів;

– участь в організації радіаційного, хімічного, біологічного, інженерного та медичного захисту населення і територій від наслідків надзвичайної ситуації;

організація безперервного контролю за розвитком надзвичайної ситуації та обстановкою на аварійних об'єктах і прилеглих до них територіях;

– забезпечення інформування органів управління цивільного захисту та населення про розвиток надзвичайної ситуації та заходи, що здійснюються.

32) у режимі надзвичайного стану – виконання завдань відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану».

33) здійснення інших повноважень у сфері цивільного захисту, визначених законом.

7. При підготовці положення про структурний підрозділ рекомендується передбачити в тому числі право структурного підрозділу:

– залучати до виконання окремих робіт, участі у вивченні окремих питань фахівців та спеціалістів органів виконавчої влади, підприємств,

установ, організацій (за погодженням з їх керівниками), представників інститутів громадянського суспільства;

– одержувати в установленому законодавством порядку інформацію, документи і матеріали від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та їх посадових осіб;

– скликати наради для сприяння здійсненню покладених на структурний підрозділ завдань;

– користуватися інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами.

8. З метою належної організації роботи доцільно передбачати, що структурний підрозділ з питань виконання завдань цивільного захисту взаємодіє з територіальним органом (підрозділом) ДСНС України, іншими структурними підрозділами місцевої державної адміністрації, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями та іншими суб'єктами забезпечення цивільного захисту.

9. При призначенні на посаду і звільненні з посади керівника структурного підрозділу у складі обласної, Київської та Севастопольської міської державних адміністрацій його кандидатура погоджується із ДСНС України відповідно до пункту 9 Типового положення про про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 р. № 887.

Типове положення
про підрозділ з питань цивільного захисту суб'єкта господарювання
(Затверджено наказом МВС України від 20.04.2017р. № 325)

1. З метою організації заходів цивільного захисту суб'єктом господарювання, віднесеним до відповідної категорії цивільного захисту, його керівником утворюється підрозділ з питань цивільного захисту, який є самостійним структурним підрозділом суб'єкта господарювання, а у випадках, передбачених Кодексом цивільного захисту України призначається особа з питань цивільного захисту (далі – підрозділ з питань цивільного захисту).

2. Підрозділ з питань цивільного захисту підпорядкований та підзвітний безпосередньо керівникові суб'єкта господарювання. У разі якщо суб'єкт господарювання перебуває у сфері управління центрального органу виконавчої влади, районної, районної у м. Києві державної адміністрації, виконавчого органу міської, селищної, сільської рад, підрозділ з питань цивільного захисту суб'єкта господарювання також підзвітний цим органам.

3. Підрозділ з питань цивільного захисту є об'єктовим постійно діючим органом управління цивільного захисту, до повноважень якого належать питання організації, здійснення та контролю заходів цивільного захисту.

Підрозділ з питань цивільного захисту у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства внутрішніх справ України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та керівника суб'єкта господарювання, а також цим Положенням.

4. Вид структурного підрозділу (департамент, управління, відділ, інший структурний підрозділ) визначається керівником суб'єкта господарювання з урахуванням характеру та обсягу роботи.

5. Основними завданнями підрозділу з питань цивільного захисту є:
– організація виконання заходів у сфері цивільного захисту на об'єктах суб'єкта господарювання, спрямованих на захист працівників, майна і територій від надзвичайних ситуацій, зменшення ризику їх виникнення та забезпечення сталого функціонування суб'єкта господарювання в умовах надзвичайної ситуації і в особливий період;

– забезпечення виконання завдань, створених суб'єктом господарювання, органами управління і силами цивільного захисту та підтримання їх готовності до дій за призначенням;

– забезпечення виконання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки.

6. Підрозділ з питань цивільного захисту відповідно до покладених завдань:

– забезпечує виконання заходів у сфері цивільного захисту на об'єкті суб'єкта господарювання;

– надає пропозиції, організовує та контролює виконання заходів щодо забезпечення дотримання вимог законодавства щодо створення, зберігання, утримання, використання та реконструкції захисних споруд цивільного захисту;

– здійснює облік та веде документацію з утримання захисних споруд цивільного захисту, які перебувають на балансі (утриманні), організовує утримання їх та забезпечує готовність цих споруд до укриття людей у разі виникнення надзвичайних ситуацій;

– організовує забезпечення працівників суб'єкта господарювання засобами індивідуального захисту органів дихання та засобами колективного захисту;

– організовує (на хімічно небезпечному об'єкті) взаємодію з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо участі в забезпеченні засобами індивідуального захисту органів дихання непрацюючого населення, яке проживає в прогнозованій зоні хімічного забруднення цього суб'єкта господарювання;

– забезпечує розміщення інформації (наочної агітації) про заходи безпеки та відповідну поведінку працівників і населення, яке проживає в зонах можливого ураження, у разі виникнення аварії на об'єктах суб'єкта господарювання;

– організовує створення і забезпечення функціонування спеціальних, локальних і об'єктових систем оповіщення;

– організовує виконання заходів щодо впровадження інженерно-технічних заходів цивільного захисту, що зменшують ступінь ризику виникнення аварій, пожеж та вибухів на об'єктах суб'єкта господарювання;

– здійснює планування та забезпечує контроль за підготовкою та проведенням під час виникнення надзвичайних ситуацій заходів з евакуації працівників та майна суб'єкта господарювання;

– організовує та забезпечує проведення з працівниками індивідуального і курсового навчання за програмами підготовки до дій у надзвичайних ситуаціях, а також інструктажів з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки;

– є робочим органом комісії з питань надзвичайних ситуацій суб'єкта господарювання, забезпечує підготовку та контроль за виконанням її рішень;

- розробляє проекти наказів керівника суб'єкта господарювання щодо організації та реалізації заходів цивільного захисту;
- розробляє план реагування на надзвичайні ситуації суб'єкта господарювання;
- розробляє план цивільного захисту суб'єкта господарювання на особливий період, який продовжує роботу у воєнний час та який віднесено до категорії з цивільного захисту;
- організовує розроблення планів локалізації та ліквідації наслідків аварій на об'єктах підвищеної небезпеки, які належать до сфери управління суб'єкта господарювання;
- організовує розроблення проекту плану основних заходів цивільного захисту суб'єкта господарювання на рік;
- розробляє план-графік проведення спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту, організовує його виконання та звітує за результатами проведених навчань, тренувань;
- організовує та контролює проходження посадовими особами суб'єкта господарювання навчання з питань цивільного захисту, пожежної безпеки;
- готує звітні документи з питань цивільного захисту;
- здійснює супровід посадових осіб органів державного нагляду з метою перевірки готовності сил цивільного захисту для проведення робіт за призначенням;
- організовує та забезпечує виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, а також надає пропозиції щодо виконання вимог приписів, постанов та розпоряджень ДСНС України та її територіальних органів;
- організовує проведення ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки суб'єкта господарювання;
- організовує заходи з декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки суб'єкта господарювання;
- надає пропозиції та контролює виконання заходів щодо впровадження автоматичних засобів виявлення та гасіння пожеж і використання для цієї мети виробничої автоматики;
- організовує та контролює утримання у справному стані засобів цивільного та протипожежного захисту, недопущення їх використання не за призначенням;
- забезпечує своєчасне інформування відповідних органів та підрозділів цивільного захисту про стан та виконання заходів цивільного захисту суб'єктом господарювання;
- надає пропозиції керівнику суб'єкта господарювання щодо:

– створення аварійно-рятувальних служб (на суб'єктах господарювання, які експлуатують об'єкти підвищеної небезпеки), об'єктових формувань цивільного захисту, спеціалізованих служб цивільного захисту, необхідних для їх функціонування та забезпечення готовності до дій за призначенням матеріально-технічної бази;

– планування матеріальних та фінансових витрат для виконання заходів цивільного захисту, що зменшують рівень ризику виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах суб'єкта господарювання;

– забезпечення відповідно до вимог Кодексу цивільного захисту України обов'язкового аварійно-рятувального обслуговування об'єктів підвищеної небезпеки суб'єкта господарювання, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій;

– створення, накопичення, порядку зберігання і використання об'єктових матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

– розроблення заходів забезпечення цивільного захисту, впровадження досягнень науки і техніки, позитивного досвіду із зазначеного питання;

– розроблення інструкцій та проектів наказів з питань цивільного захисту, здійснення постійного контролю за їх виконанням;

– забезпечує виконання інших завдань і заходів у сфері цивільного захисту, передбачених Кодексом цивільного захисту України та іншими нормативно-правовими актами.

7. Підрозділ з питань цивільного захисту має право:

– одержувати від інших підрозділів суб'єкта господарювання інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;

– заслуховувати інформацію керівників інших структурних підрозділів та окремих фахівців керівного органу суб'єкта господарювання, керівників виробничих підрозділів (цехів, ділянок, ланок тощо) про стан виконання завдань і заходів з питань захисту населення і персоналу, територій від надзвичайних ситуацій, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків, готовності до дій у разі загрози або виникнення аварії чи надзвичайної ситуації;

– залучати за згодою керівників фахівців інших підрозділів керівного органу та виробничих підрозділів суб'єкта господарювання до участі в розробленні заходів цивільного захисту;

– ініціювати проведення нарад та створення робочих груп для відпрацювання питань цивільного захисту;

– здійснювати за дорученням керівництва представництво суб'єкта господарювання в нарадах і робочих групах місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій.

8. Підрозділ з питань цивільного захисту під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими підрозділами суб'єкта господарювання, а також з іншими підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності й підпорядкування з питань цивільного захисту.

Під час виникнення надзвичайної ситуації об'єктового рівня на базі структурного підрозділу з питань цивільного захисту створюється штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

9. Підрозділ з питань цивільного захисту очолює керівник, який призначається на посаду і звільняється з посади керівником суб'єкта господарювання згідно із законодавством.

Керівник повинен мати повну вищу освіту та стаж роботи у сфері цивільного захисту не менше 2 років.

10. Керівник підрозділу з питань цивільного захисту:

- здійснює керівництво діяльністю підрозділу, відповідає за виконання покладених на підрозділ завдань та прийняті ним рішення;
- організовує діяльність підрозділу, спрямовану на розроблення і здійснення заходів щодо захисту, запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;
- розробляє проекти наказів керівника суб'єкта господарювання з питань організації та виконання заходів цивільного захисту;
- формує проекти планів у сфері цивільного захисту на мирний час та особливий період суб'єкта господарювання;
- контролює в межах компетенції виконання наказів з питань цивільного захисту працівниками суб'єкта господарювання;
- забезпечує в підрозділі виконання вимог законодавства, зокрема, Кодексу цивільного захисту України, Кодексу законів про працю України;
- визначає та затверджує функціональні обов'язки працівників підрозділу;
- подає пропозиції щодо призначення на посаду та звільнення з посади працівників підрозділу;
- готує пропозиції в межах компетенції до проектів наказів керівника суб'єкта господарювання;
- уносить у встановленому порядку пропозиції щодо обмеження, а в разі потреби – припинення роботи суб'єкта господарювання, окремих цехів, експлуатації робочих місць до усунення порушень, які можуть призвести до виникнення надзвичайних ситуацій або загрожують життю та здоров'ю працівників;
- ініціює проведення в установленому порядку нарад з питань, що належать до компетенції підрозділу.

11. Підрозділ з питань цивільного захисту утримується за рахунок коштів суб'єкта господарювання.

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Ліцензія: Наказ МОН України від 17.02.2017 № 33-л

Навчальний заклад готує фахівців для підрозділів ДСНС України та підприємств усіх форм власності

Спеціальність	Спеціалізація	Інформація за телефонами
Екологія	•Екологічна безпека	Факультет техногенно-екологічної безпеки (057) 707-34-31 +38-067-422-96-63 +38-066-738-40-14 +38-063-772-91-75
Цивільна безпека	•Охорона праці	
Хімічні технології та інженерія	•Радіаційний та хімічний захист	Факультет оперативно-рятувальних сил +38-093-682-13-88 +38-095-927-58-00 +38-095-606-71-79
Цивільна безпека	•Цивільний захист	Факультет цивільного захисту +38-099-620-10-25 +38-093-965-71-88 +38-067-427-57-05
	•Телекомунікаційні системи в управлінні	
Туризм	•Інженерне забезпечення саперних, піротехнічних та вибухових робіт	+38-093-312-37-12 +38-093-407-47-46 +38-067-950-94-28
	•Туризм	
Психологія	•Екстремальна та кризова психологія	Соціально-психологічний факультет: (057) 707-34-60 +38-093-312-35-40 +38-093-406-84-36
	•Робота з персоналом	
Пожежна безпека	•Пожежна безпека	Факультет пожежної безпеки (057) 707-34-80 +38-067-571-90-10 +38-063-776-80-59 +38-067-900-47-52 +38-093-940-91-29
	•Автоматичні системи пожежної та техногенної безпеки	
	•Аудит пожежної та техногенної безпеки	
	•Пожежна безпека	Факультет оперативно-рятувальних сил +38-093-682-13-88 +38-095-927-58-00 +38-095-606-71-79
	•Пожежогасіння та аварійно-рятувальні роботи	

Здобувачі вищої освіти мають можливість навчатись на військовій кафедрі підготовки офіцерів запасу

Приймальна комісія – (057)704-14-32, (057)707-34-06



Навчальне видання

Кулешов Микола Миколайович
Садковий Володимир Петрович
Тютюник Вадим Володимирович

ДЕРЖАВНА СИСТЕМА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Навчальний посібник

Підписано до друку 30.01.20. Формат 60x84/16.

Папір 80 г/м². Ум.друк. арк. 14,0.

Тираж прим. Вид. № /18. Обл.вид арк. 12,5.

Сектор редакційно-видавничої діяльності
Національного університету цивільного захисту України
61023, м. Харків, вул. Чернишевська, 94

www.nuczu.edu.ua

