

Сформувати систему цивільного захисту за новими викликами

У Інституті державного управління у сфері цивільного захисту відбулася науково-практична конференція. Учасники – представники ДСНС, низки профільних наукових установ, Київської міськдержадміністрації – обговорили стан і перспективи реформування Єдиної державної системи цивільного захисту (відповідно до територіального розподілу громад), удосконалення заходів захисту населення (зокрема, в умовах ведення гібридної війни), визначили проблеми, що заважають ефективно управляти цими та іншими процесами.

В УКРАЇНІ ДІЄ КОНЦЕПЦІЯ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ Й ТЕРИТОРІЙ ОД 1999 РОКУ

За словами директора Департаменту організації заходів цивільного захисту ДСНС України Михайла Маюрова, у цій сфері накопичилося чимало проблем, адже змінилася геополітична ситуація, з'явилися нові техногенні загрози. До розроблення нової концепції функціонування ЄДСЦЗ спонукає Стратегія реформування ДСНС, а також законопроект «Про національну безпеку», ухвалений Верховною Радою в першому читанні.

У Службі створено робочу групу з питань розроблення концепції цивільного захисту, до складу якої ввійшли представники профільних центральних органів виконавчої влади, науковці. Головна мета – забезпечити належний рівень безпеки життєдіяльності населення, надійний захист у разі виникнення природних і техногенних катаклізмів, надзвичайних ситуацій, пов'язаних із воєнними діями.

Цивільний захист в країні, як відомо, регламентує відповідний Кодекс, що набув чинності в 2013 році. Попередній аналіз довів, що не всі його положення відповідають сьогоденню. Упродовж останніх років ДСНС ініціювала низку змін до нього. Процедура непростя: їх треба погоджувати з місцевими, центральними органами виконавчої влади, іншими зацікавленими структурами. У



Даний матеріал надруковано як дискусійний, отож редакція запрошує зацікавлені сторони висловити свою думку з приводу порушених питань

Службі сподіваються, що найближчим часом буде ухвалено остаточну редакцію цього закону.

Однак зміни стосуються переважно сьогоденніх недоліків, а не системи цивільного захисту, підвищення її ефективності. Чому? Бо відсутня концепція подальшого її розвитку. На теренах України діє стара Концепція захисту населення й територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, затверджена Указом глави держави ще 1999-го. Нинішня науково-практична конференція мусить започаткувати процес розроблення нової «доктрини».



– Цивільний захист складається з кількох напрямків, – каже Михайло Маюров. – Із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування на них, порятунку людей

та майна, тобто низки планових заходів, що реалізуються завчасно, аби в умовах виникнення НС реагування відбулося максимально швидко. Нам треба критично підійти до оцінки нинішньої системи державного управління цією сферою: наскільки воно ефективне? Як відбувається система підготовки керівного складу? Чи добре знають працівники свої обов'язки, аби ефективно діяти під час екстремальних ситуацій чи воєнних конфліктів? Акцентувати увагу слід на таких питаннях, як укриття населення, його евакуація в безпечні місця. На перший погляд, завдання прості, але їх практична реалізація пов'язана з чималими труднощами. Немає твердого переконання: чи готові служби до масової евакуації людей, у якому стані перебувають укриття? Адже, відповідно до колишніх вимог, їх зводили для захисту, передусім, персоналу промислових об'єктів. На порядку денному – модернізація системи оповіщення населення, створеної в 70-х роках минулого століття, що базується на радіоточках, кількість яких

за умов стрімкого технічного прогресу з кожним роком зменшується.

Нині в регіонах організують навчання, де відпрацьовують евакуацію людей із небезпечних зон ураження військових потенційно-небезпечних об'єктів, атомних електростанцій, каскадів гідротехнічних споруд. Цей досвід необхідно узагальнити й розповсюдити на інші інфраструктурні об'єкти.

Основне наше завдання – запобігти надзвичайним ситуаціям. Але органи управління повинні завжди бути готовими до дій під час їх виникнення. Відтак постає питання щодо планування таких дій. Ця робота починається з плану ліквідації надзвичайної ситуації на потенційно-небезпечному об'єкті, який розробляють тамтешні фахівці. Наступний документ – план реагування на НС, останній – план евакуації населення з ураженої зони. Усі вони тісно пов'язані між собою й практично не діють окремо. Для розроблення відповідних документів є необхідна законодавча база, що чітко визначає такі процедури. Причому відповідальність за невиконання цих завдань лежить на плечах посадових осіб. На жаль, під час навчань часто доводиться корегувати наявні плани, бо посадові особи до їх складання підходять формально.

В Україні формуються нові потужні територіальні громади, які повинні також забезпечувати виконання заходів цивільного захисту на власних територіях. Якщо раніше система цивільного захисту базувалася на чіткій вертикалі (завдання спускали з центру на місце), то тепер органи місцевого самоврядування мусять формувати політику знизу. Для цього мають достатньо повноважень і відповідний фінансовий ресурс.

Наостанок доповідач зауважив: після ускладнення соціально-політичної ситуації в Європі Німеччина одразу ж переглянула концепцію цивільного захисту й за півроку розробила нову. На базі цього документа ухвалено низку нормативно-правових актів. Отож сьогодні їхня система ЦЗ працює зовсім в іншому режимі. А Україна, на жаль, втрачає час.

ПИТАНЬ БАГАТО, ВІДПОВІДЕЙ МАЛО

Заступник директора Департаменту організації заходів цивільного захисту ДСНС України Сергій Парталіян нагадав учасникам форуму, що організація цивільного захисту – сукупність комплекс-

су загальнодержавних заходів захисту населення й території від надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру. А Єдина державна система цивільного захисту – механізм їхньої реалізації, тобто управління процесами. Складові системи визначені чинними нормативно-правовими актами й функціонують більш-менш успішно. Водночас аналіз роботи ЄДСЦЗ показав: деякі компоненти застаріли, тож їх треба оновити чи взагалі ліквідувати. Більшість положень Концепції захисту населення й територій також потребують перегляду й удосконалення. Низка ключових питань, зокрема, щодо статусу сил цивільного захисту, взагалі у ній не враховано. Тим часом реформа місцевого самоврядування й створення територіальних громад вимагає термінового визначення структури й статусу сил цивільного захисту на базовому, районному, регіональному та центральному рівнях.

У Концепції відсутній розділ про заходи захисту населення, що мають проводитися під час воєнних конфліктів, зокрема, ведення гібридної війни. Немає його і в нинішній редакції Кодексу цивільного захисту України. Женевська конвенція (від 1949 року) і Додатковий протокол №1 (від 1977 року) визначає лише 14 таких заходів. Проте аналіз УНДЦЗ довів, що наразі їх понад 20. Тож фахівці розробили проект нового документа, котрий у лютому цього року направили до обласних управлінь ДСНС і обласних державних адміністрацій. Усі пропозиції узагальняли і внесуть до нової редакції Кодексу.

– Єдина державна система цивільного захисту – основний механізм для провадження заходів ЦЗ, – наголосив пан Парталіян. – У зв'язку із реформуванням місцевого самоврядування й створенням нових територіальних громад мають змінитися й територіальні підсистеми ЄДСЦЗ. З'явилася унікальна можливість побудувати нову, ефективнішу систему на базовому рівні, спираючись на чотирирічний досвід роботи сил цивільного захисту в Донецькій та Луганській областях. Щоправда, для цього слід вирішити низку питань. Скажімо, хто з

науковців аналізував кількість випадків застосування системи оповіщення на Донбасі? Як відбувалася евакуація людей? Наскільки актуальні рекомендації вчених? Як вони впроваджуються на підконтрольних ВСУ територіях?

Аналогічна проблема з укриттям людей у захисних спорудах цивільного захисту, навчанням населення. Маємо розгалужену систему навчально-методичних центрів із цивільного захисту та безпеки життєдіяльності. Отож треба терміново переглянути навчальні програми з точки зору актуалізації їх до нинішньої ситуації. Адже там чимало застарілих положень, які давно слід скасувати. А також проаналізувати функціонування нинішніх підсистем ЄДСЦЗ. Відповідно до Положення про цю систему 14 міністерств створюють 25 функціональних підсистем. Але чи потрібні вони взагалі? Хто займався конкретним аналізом їхньої доцільності? Де наукове обґрунтування? Чи існують критерії, за якими створюються, а в подальшому працюватимуть такі підсистеми? Усі ці питання поки що лишаються без відповіді. Тож міжвідомчій робочій групі з питань реформування організації цивільного захисту разом із науковцями є над чим попрацювати.

ЛИШЕ 9% ЗАХИСНИХ СПОРУД МОЖУТЬ ЗАБЕЗПЕЧИТИ НАСЕЛЕННЮ ПОВНОЦІННИЙ ЗАХИСТ

Заступник директора Департаменту організації заходів цивільного захисту-начальник Управління захисту населення і територій ДСНС України Олександр Лещенко уточнив: до реформування вітчизняної ЄДСЦЗ спонукають як зовнішні, так і внутрішні чинники. До перших відносять кризу міжнародної системи безпеки, появу нових форм і методів ведення воєнних дій, збільшення кількості терористичних актів, спрямованих на дестабілізацію ситуації в країні. Внутрішні фактори – перебудова всіх інституцій під стандарти ЄС і НАТО, брак фінансових і матеріальних ресурсів для подальшого розвитку цивільного захисту, реформа місцевого самоврядування, зростання внутрішньої міграції, зниження рівня промислової та техногенної безпеки, збільшення НС природного характеру, недостатня готовність сил цивільного захисту через низький рівень їх матеріально-технічного забезпечення, незадовільний стан об'єктів цивільного

захисту, пунктів управління, систем зв'язку, захисних споруд, а також невисокі темпи робіт з їх модернізації. Крім того, на ситуацію негативно впливає низький рівень культури безпеки життєдіяльності населення, пасивність громадських організацій щодо превентивних заходів цивільного захисту.

– Мусимо створити сучасну систему інформування та оповіщення населення в разі виникнення НС, – наголосив Олександр Лещенко. – За 25 років існування неза-

лежної України не було кардинальних капіталовкладень у цю сферу, як і підходів до її модернізації. Система застаріла технічно й морально. Нормативно-правові акти, ініційовані нашим департаментом, лише сповільнили процес її остаточної руйнації. Проте без фінансово-ресурсного забезпечення проблему не розв'язати. У Верховній Раді зареєстровано законопроект «Про внесення змін до загальнодержавної Програми захисту населення і територій», що передбачає розроблення нової редакції цієї програми. Вона міститиме розділ щодо модернізації як державної, так і регіональних систем оповіщення населення, а також фінансового забезпечення. Після ухвалення законопроекту уряд та місцеві органи виконавчої влади муситимуть забезпечити цей ресурс.

Наступний блок питань – укриття населення в захисних спорудах цивіль-

ного захисту. Наразі вони перебувають у державній (29%), комунальній (44%) та приватній власності (27%). Для утримання цього фонду треба запроваджувати нові механізми. На жаль, майже 30% захисних споруд не готові для використання, лише 9% можуть забезпечити населенню повноцінний захист. Решта 69% – обмежено-готові. Майже 15% захисних споруд (які свого часу держава передала на баланс приватним структурам, котрі згодом їх ліквідували) не мають господарів. Наразі проінвентаризовано 67% цих об'єктів, визначено їх технічний стан, а також юридичний статус. Сподіваємося, до кінця року завершити роботу.

На балансі фонду захисних споруд також перебувають інші об'єкти, що можуть використовуватися для укриття населення. Ідеться про споруди подвійного призначення (підземні переходи й паркінги, метрополітен і т. ін.) і найпростіші об'єкти (підвали житлових будинків, цокольні поверхи). В існуючих захисних спорудах (сховищах) може укритися до 90% персоналу потужних промислових об'єктів і 5-10% інших категорій населення. У найпростіших об'єктах – до 90% населення. Однак сьогодні вони вкрай занедбані й не відповідають вимогам безпеки. Нових захисних споруд за роки незалежності, на жаль, не побудовано. Крім того, в Україні відсутнє виробництво обладнання й комплектуючих для модернізації тих сховищ, що залишилися.

На нашу думку, оскільки одним із елементів ведення війни на сучасному етапі є застосування потужної високоточної зброї, у фонді треба зберегти захисні споруди, що належать до

об'єктів критичної інфраструктури. Решта населення мусить укритися в спеціально захищеному просторі тих будівель, де вони мешкають, а також у спорудах подвійного призначення. Закладаємо в нову редакцію Кодексу цивільного захисту України децю змінену концепцію укриття населення – перепишемо розділ, що стосується даного питання. Також внесли зміни до державних будівельних норм, за якими проектують ці об'єкти, і, таким чином, встановили нові технічні вимоги до споруд подвійного призначення.

Ще один важливий напрямок роботи – запровадження жорсткого контролю за дотриманням інженерно-технічних заходів цивільного захисту під час будівництва об'єктів і житлових масивів. Оскільки вони вимагають серйозних капіталовкладень, інвестори й забудовники намагаються їх уникнути. Щоб змусити їх дотримувати вимог законодавства, слід визначити вимоги до об'єктів критичної інфраструктури і, власне, сформувати перелік об'єктів, які повинні забезпечувати реалізацію інженерно-технічних заходів. Крім того, сформувати нові критерії віднесення міст і суб'єктів господарювання до відповідних груп і категорій цивільного захисту, аби мінімізувати їх перелік і тим самим зменшити фінансове навантаження на державний і місцеві бюджети. А також переглянути зони можливого негативного впливу чинників надзвичайних ситуацій на населення, що були визначені ще за радянських часів і передбачали застосування ядерної зброї.

Володимир **ВАСИЛЕНКО**
Фото Сергія **РАЗБЕЙКОВА**

Втрата

21 квітня 2018 року у віці 68 років пішов із життя полковник внутрішньої служби у відставці НЕХАЄВ Віктор Володимирович.

Тридцять років свого життя Віктор Володимирович присвятив службі в державній пожежній охороні, останні одинадцять перед виходом на пенсію працював в Українському НДІ

пожежної безпеки (нині – УкрНДІЦЗ), де пройшов шлях від начальника науководослідного відділу до першого заступника начальника інституту.

Він був одним із найкваліфікованіших фахівців із питань нормативно-правового та організаційно-управлінського забезпечення діяльності пожежної охорони, зробив вагомий особистий внесок у розвиток цих та

інших напрямків наукової діяльності інституту.

Світла пам'ять про Віктора Володимировича Нехаєва назавжди залишиться в душах і серцях усіх, хто мав честь з ним навчатися, працювати й спілкуватися.

Керівництво, ветерани, колектив УкрНДІЦЗ глибоко сумують й висловлюють найщиріші співчуття рідним і близьким покійного.