

*Кулешов М.М., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків, ORCID: 000-0001-6152-7955,  
Ященко О. А., к.е.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7129-389X>*

*Kuleshov N., Ph.D of Technical Sciences, Associate Professor, Department of Management and Organization of Activities in the Field of Civil Protection National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Yashchenko O., Ph.D in economics, Associate Professor, Department of Management and Organization of Civil defence, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАВДАНЬ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ВИКЛИКІВ ТА ЗАГРОЗ**

## **CURRENT ISSUES OF THE IMPLEMENTATION OF CIVIL DEFENSE TASKS IN THE CONDITIONS OF MODERN CHALLENGES AND THREATS**

*В статті розглянуті проблемні питання діяльності єдиної державної системи цивільного захисту України з організації виконання завдань і заходів з захисту населення від надзвичайних ситуацій в сучасних безпекових умовах. Проаналізований стан законодавчого забезпечення заходів цивільного захисту. В умовах реалізації адміністративно – територіальної реформи підкреслена необхідність подальшого удосконалення системи цивільного захисту на регіональному і місцевому рівнях, сформульовані основоположні вимоги до її складових частин.*

**Ключові слова:** *система, цивільний захист, надзвичайні ситуації, завдання, заходи, суб'єкти, органи влади.*

*The article examines problematic issues of the unified state system of civil protection of Ukraine in the organization of tasks and measures to protect the population from emergency situations in modern security conditions. The state of legislative provision of civil protection measures was analyzed. In the context of the implementation of the administrative-territorial reform, the need for further improvement of the civil protection system at the regional and local levels was emphasized, and the basic requirements for its constituent parts were formulated.*

**Key words:** *system, civil protection, emergency situations, tasks, measures, subjects, authorities.*

**Постановка проблеми.** Захист населення, об'єктів економіки і національного надбання від негативних наслідків надзвичайних ситуацій (НС) є невід'ємною частиною державної політики національної безпеки і державного будівництва, однією з найважливіших функцій центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Протягом усього історичного періоду розвитку системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру особлива увага приділялась побудові ефективної системи цивільного захисту (ЦЗ) та її органам управління, які були б спроможні адекватно реагувати на усі види загроз. Особливо важливим є даний період розвитку держави, коли Україна опинилася перед багатьма викликами та загрозами.

Аналіз стану сучасної обстановки показує необхідність перегляду існуючих підходів к забезпеченню безпеки населення, територій та об'єктів економіки України, та реалізації ефективних заходів захисту населення від НС різноманітного походження, а існуюча система управління цивільного захисту, у зв'язку з появою нових видів загроз, потребує структурного та функціонального удосконалення. Одним з авторів цієї статті ще у 2018 році [7] відмічалось, що під час перегляду концепції державного управління у надзвичайних ситуаціях, що було зумовлено сприйняттям безпеки та необхідністю захисту населення, об'єктів економіки і національного надбання від негативних наслідків НС, як невід'ємної складової національної безпеки і державного будівництва, та визнанням пріоритету цивільного захисту населення і територій від загроз мирного часу, відбувся відхід від пострадянської системи цивільної оборони традиційно орієнтованої на вирішення завдань воєнного часу. Відмовившись, по суті справи, від складової воєнних загроз, яка була практично проігнорована, замість пошуку та побудови оптимальної моделі ЦЗ з урахуванням усіх видів небезпек, система цивільного захисту (оборони) України з середини 90-х років повністю була переорієнтована на виконання завдань з захисту населення і територій від НС техногенного і природного характеру. Далі, незважаючи на здійснену у 2012 році інтеграцію державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру і системи цивільної оборони в Єдину державну систему цивільного захисту (ЄДСЦЗ) суттєвих коректив, з зазначеного питання, в нове законодавство з цивільного захисту внесено небуло. На жаль, такий односторонній підхід, як підтверджує сьогоднішня, виявився хибним, адже практична відмова від вирішення завдань ЦЗ воєнного часу, які стосувалися підвищення стійкості об'єктів економіки, системи підготовки та захисту населення від вражаючих чинників сучасної зброї, тактики дій органів управління та сил ЦЗ в умовах воєнних загроз призвела до негативних наслідків. Збройна російська агресія актуалізувала питання

захисту цивільного населення держави від наслідків ведення бойових дій, а посилення загроз виникнення НС воєнного характеру спонукає до перегляду концепції державного управління у кризових ситуаціях і пошуку нових підходів до планування та реалізації заходів цивільного захисту в рамках діяльності єдиної державної системи цивільного захисту України, які безпосередньо впливають на рівень безпеки людей під час виникнення окремих видів НС та воєнних дій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз правових та нормативно-технічних документів, наукових публікацій, виступів провідних науковців та фахівців, а також аналіз статистичних даних за результатами оцінки реальних надзвичайних ситуацій та їх наслідків показують, що забезпечення безпеки населення є складною науково-технічною, соціально - економічною, організаційною та політичною проблемою, рішення якої вимагає загальнодержавного системного підходу.

**Постановка завдання.** Аналіз та оцінка стану реалізації суб'єктами забезпечення цивільного захисту завдань ЄДСЦЗ та заходів з захисту населення і територій від НС в нових безпекових умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Основним напрямом державної політики у сфері безпеки населення і основним обов'язком держави є забезпечення гарантій безпеки проживання та діяльності людей. Державна політика у сфері забезпечення безпеки населення у надзвичайних ситуаціях спирається на широкий спектр різних напрямів науки і техніки, виробництва великої номенклатури захисних засобів, підготовки кадрів, фінансування, використання та збереження природних ресурсів, навчання населення та ін.

Напрями та заходи державної політики у сфері ЦЗ у мирний час та в особливий період реалізуються у рамках функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, шляхом об'єднання дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій і установ, підпорядкованих їм сил і засобів. Безпосередньо 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, об'єктів економіки і територій. Здійснення цих заходів передбачає створення необхідних умов для збереження життя і здоров'я людини та економічного потенціалу країни в НС техногенного, природного характеру та під час воєнних загроз. В період 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 воєнного, так і мирного часу;

– заходи захисту населення повинні забезпечити зменшення загрози життю і здоров'ю 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.

Захист населення є однією із важливих функцій більшості країн світу з метою реалізації якої утворюються національні системи цивільного захисту (цивільної оборони) та міжнародні інституції. Окремо слід відмітити міжнародний договір (Женевську конвенцію), який закріплює у міжнародному праві норми щодо гуманного ставлення під час війни.

Зокрема розділ 6-й, четвертої частини Женевської конвенції, повністю присвячений цивільній обороні, його положення доповнено першим додатковим протоколом. Зазначено, що діяльність цивільної оборони спрямована на виконання гуманітарних завдань, спрямованих на захист цивільного населення від небезпеки, та допомогу в усуненні безпосередніх наслідків воєнних дій чи лих, а також створення умов, необхідних для виживання людей. У Конвенції визначається сфера діяльності цивільної оборони, що передбачає виконання наступних завдань:

- повідомлення;
- рятувальні роботи;
- медичне обслуговування, включаючи першу допомогу, а також релігійну допомогу;
- евакуація;

- надання сховищ та їх обладнання;
- боротьба із пожежами;
- проведення заходів щодо світломаскування;
- виявлення та визначення небезпечних районів;
- знезараження та інші подібні заходи захисту;
- термінове надання житла та постачання;
- термінова допомога у встановленні та підтримці порядку в районах лиха;
- термінове оновлення необхідних комунальних служб;
- термінове поховання загиблих;
- допомога у збереженні об'єктів, суттєво необхідних для виживання;
- додаткова діяльність, необхідна для здійснення будь-якого з вищезгаданих завдань, а також планування та організація їх виконання.

Слід зазначити, що ситуація, яка склалася в Україні за наслідками воєнних дій, зараз вимагає перегляду завдань ЄДСЦЗ [6] з метою їх уточнення і розширення, спираючись на завдання сфери діяльності цивільної оборони (цивільного захисту) визначеною женевською конвенцією.

Реалізація завдань ЄДСЦЗ, як вже зазначалось раніше, безпосередньо пов'язане з запровадженням заходів у сфері ЦЗ, ефективність яких знаходиться у прямій залежності від стану нормативно-правової бази, що регулює суспільні правовідносини у цій сфері. 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». Нормативна складова окремих заходів регламентується відповідними державними стандартами та будівельними нормами. Зазначена нормативно – правова база регулює суспільні правовідносини в даній сфері і забезпечує:

- проведення єдиної державної політики та реалізацію повноважень органами влади і управління всіх рівнів, суб'єктами господарювання (незалежно від організаційно - правової форми та форми 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'єкту, якщо це веде до зниження рівня безпеки і ступеня захищеності людей, якими б намірами і обставинами вони не диктувалися;

– попередження НС різного характеру і підвищення сталого функціонування об'єктів соціально-економічного призначення і всієї інфраструктури;

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

Дані принципи підлягають обов'язковому та неухильному виконанню державою та всіма його інститутами влади і органами управління, суспільством і 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 в свою чергу є основою функціональних процедур державного регулювання попередження НС, а також організації та здійснення заходів щодо їх ліквідації.

Зараз ми є свідками переоцінки підходів щодо запровадження заходів ЦЗ які набули своєї актуальності під час реальних подій викликаних воєнними діями. Особливо це стосується заходів з оповіщення та укриття населення у захисних спорудах та його евакуації, які довгий час були предметом дискусій та обговорення, як найбільш актуальних та проблемних. Воєнні події, які стали реаліями сьогодення життя, вимусили органи влади вирішувати зазначені питання у терміновому порядку. Результатом цього процесу стало прийняття ряду законодавчих актів і нормативних документів реалізація яких дозволить значно покращити стан захисту населення від усіх видів загроз. Зокрема, у зв'язку з широкомасштабним вторгненням російських військ на територію України постало питання про термінове розгортання в населених пунктах мережі захисних споруд цивільного захисту, спроможних забезпечити, або принаймні суттєво підвищити рівень безпеки громадян (переважно з числа представників цивільного населення). З метою вирішення цього питання було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій» [4]. Законом запроваджено додаткові заходи у сфері будівельної діяльності, спрямовані на захист населення від вибухів, вибухових хвиль, ураження небезпечними хімічними, радіоактивними і біологічно небезпечними речовинами. Прийнятими змінами до Кодексу цивільного захисту [2] передбачається, що будівельні норми, містобудівна документація нових споруд на регіональному і місцевому рівнях повинна мати розділ по інженерно - технічним заходам ЦЗ. Тобто, усі житлові новобудови та інші будівлі повинні мати захисну споруду. *Затвердження містобудівної*

*документації на регіональному і місцевому рівнях за відсутності такого розділу забороняється.*

Стосовно оповіщення, в рамках раніш прийнятої концепції [9], нарешті активізувалися питання щодо модернізації існуючої системи, заснованої на запровадженні сучасних інформаційно-телекомунікаційних комплексів з використанням новітніх технологій, а також залученню до оповіщення операторів телекомунікацій та телерадіоорганізацій незалежно від форм власності з метою максимально повного охоплення населення заходами з оповіщення та інформування, незалежно від місця розташування кожної людини за припустимий час. Позитивні зміни з цього питання населення України вже відчуло. На законодавчому рівні відрегульовані також деякі питання з організації евакуації населення у безпечні райони [5].

Визначаючи пріоритетність завдань щодо вирішення проблем цивільного захисту, необхідно виділити при цьому особливо важливий аспект - «управлінський», що містить у своїй основі «соціальний стрижень», який пронизує всю систему загроз. У зв'язку з цим зростає необхідність перегляду існуючих пріоритетів у діяльності органів державної влади, які стосуються системи захисту населення і територій від НС. Цей крок неможливий без усвідомлення того, що захист населення - це, передусім, науково обгрунтоване управління соціальними процесами, заснований на принципах конкретності та інформаційної достатності. Розробка управлінських технологій, спрямованих на соціальне вирішення проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, вимагає, як мінімум, всього комплексу знань про закономірності соціального розвитку, явища, методологію та методіку як збору та аналізу соціологічної інформації, так і розроблення та впровадження конкретних процедур з організації управління процесом цивільного захисту. Адже саме від діяльності органів влади усіх рівнів та органів місцевого самоврядування залежить рівень безпеки громадян і об'єктів економіки.

В Україні, відповідно до діючого законодавства, організація заходів цивільного захисту здійснюється в:

- функціональних підсистемах ЄДСЦЗ - центральними органами виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми, у відповідній сфері суспільного життя;
- територіальних підсистемах ЄДСЦЗ - Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та підрозділами з питань цивільного захисту, які створюються у їх складі;
- ланках територіальних підсистем - районними державними адміністраціями та підрозділами з питань цивільного захисту, які створюються у їх складі;
- субланках ланок територіальних підсистем - виконавчими органами міських, селищних і сільських рад та підрозділами з питань цивільного захисту, які створюються у їх складі.

В умовах реалізації реформи децентралізації влади в Україні, що супроводжується структурно-функціональними та економічними змінами в організації діяльності місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування, слід очікувати певної «децентралізації» також і цивільного захисту. Це має виражатися в наданні більших повноважень органам місцевої влади, які характеризують їх правове становище у вирішенні завдань цивільного захисту, що посилить їх інституційну спроможність щодо захисту об'єднаних територіальних громад від НС та їх наслідків. Зазначене передбачає формування утворених на місцях нових організаційних структур цивільного захисту, якими на даний час є субланки місцевих ланок територіальних підсистем ЄДСЦЗ, які були б спроможними реалізовувати заходи ЦЗ на відповідних територіях. Крім цього є нагальна потреба в продовженні процесів реформування ЄДСЦЗ діяльність якої повинна спиратися на наукове та економічне обґрунтування питань, пов'язаних з цивільним захистом; безумовне виконання юридичних і правових законодавчих актів; прозорі і зрозумілі механізми реалізації завдань цивільного захисту; підтвердження прийнятих програм і заявлених цілей фінансовими і матеріальними ресурсами. Відповідно до світової практики і відчизняного досвіду, який зараз набувається у воєнних умовах, ЄДСЦЗ повинна мати у своєму складі: підготовлені органи управління на усіх рівнях її функціонування; сучасні засоби оповіщення та системи зв'язку; системи радіаційної розвідки, дозиметричного та хімічного контролю; надійні системи захисних споруд; запаси продовольчих товарів, сировини та матеріальних ресурсів; підготовлені до виконання завдань за призначенням сили та засоби цивільного захисту. Важливо також визнати необхідність підготовки і здійснення заходів щодо захисту населення від військових небезпек в сучасних умовах і на перспективу, принаймні, до тих пір, поки існує загроза виникнення збройних конфліктів. ЄДСЦЗ України повинна бути постійно готовою до виконання своїх завдань в умовах військових дій будь-якого масштабу, всіх форм можливих збройних конфліктів, застосування всіх видів засобів збройного протидіювання.

**Висновки.** У зв'язку з продовженням воєнних дій в Україні та появою нових видів загроз, існуюча система цивільного захисту та її органи управління і сили потребують подальшого структурного та функціонального удосконалення з метою підвищення рівня оперативного реагування на усі види небезпек та забезпечення ефективного захисту населення від надзвичайних ситуацій.



### Список використаних джерел:

1. Гудович О., Ковальов О., Мазуренко В. (2020). Наукове обґрунтування основних завдань органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту. Науковий вісник: Державне управління, (4(6), 46–67. [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-46-67](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-46-67).
2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту» м.Київ 17 лютого 2022 року №2081-ІХ. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2081-20#Text>.
3. Закон України від 15 березня 2022 року № 2132-ІХ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text>.
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій» № 2486-ІХ від 29.07.2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2486-20#Text>.
5. Закон України "Про транспорт" від 10.11.1994 № 232/94-ВР (Редакція станом на 09.06.2022). Відомості Верховної Ради України, 1994 р., № 51.
6. Кодекс цивільного захисту України від 02.10. 2012 р. № 5403- VI. Відомості Верховної Ради. 2013.( № 34-35). С.458.
7. Кулешов М.М. Щодо побудови та удосконалення діяльності державної системи цивільного захисту України безпеки / Кулешов М.М. // Вісник Національного університету цивільного захисту України: зб. наук. пр. – Х.: НУЦЗУ, 2018. – Вип. 1(8). – С. 433-440. – (Серія «Державне управління»).
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2014 р. №11 "Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту". <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text>.
9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31. 01. 2018р. № 43-р «Про схвалення Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій»: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2018-%D1%80>.
10. Розпорядження Кабінету міністрів України від 24. 02. 2022р. № 179 – р Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2022-%D1%80#Text>.

## References:

1. Hudovich O., Kovalev O., Mazurenko V. (2020). Scientific substantiation of the main tasks of executive authorities in the field of civil protection. *Scientific Bulletin: Public Administration*, (4(6), 46–67. [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-46-67](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-46-67).
2. Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improving Civil Protection Legislation" Kyiv, February 17, 2022 No. 2081-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2081-20#Text>.
3. Law of Ukraine dated March 15, 2022 No. 2132-IX On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Environmental Activities and Civil Protection for the Period of Martial Law and the Reconstruction Period. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text>.
4. Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding Ensuring Civil Protection Requirements During Planning and Development of Territories" No. 2486-IX dated 07/29/2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2486-20#Text>.
5. Law of Ukraine "On Transport" dated November 10, 1994 No. 232/94-VR Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine, 1994, No. 51.
6. Civil Protection Code of Ukraine dated 02.10. 2012 No. 5403-VI. Verkhovna Rada information. 2013. (No. 34-35). P.458.
7. Kuleshov N.N. Regarding the construction and improvement of the activity of the state system of civil protection of Ukraine security / Kuleshov N.N. // Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine: coll. of science pr. – Kh.: NUTZU, 2018. – Issue 1(8). - P. 433-440. – (Series "Public administration").
8. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 16, 2014 No. 11 "On approval of the Regulation on the unified state system of civil protection". <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text>.
9. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 31, 2018 No. 43-r "On the approval of the Concept of development and technical modernization of the system of centralized notification of the threat of emergence or emergence of emergency situations": <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2018-%D1%80>.
10. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 24, 2022. No. 179 - r On the organization of the functioning of the unified state system of civil protection in the conditions of martial law. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2022-%D1%80#Text>.