

*Клочко А.М., д.ю.н., проф., ХНУВС, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-6898-964X,*

*Борисова Л.В., к.ю.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0001-6554-1949,*

*Закора О.В., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0001-9042-6838,*

*Фещенко А.Б., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
ORCID: 0000-0002-4869-6428*

*Klochko A., Doctor in Law Sciences, Professor, Vice-Rector, Kharkiv  
National University of Internal Affairs, Kharkiv,*

*Borysova L., Ph.D in Law Sciences, Associate Professor,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Zakora A., Technical Ph.D in Law Technical, Associate Professor,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Feshchenko A., Ph.D in Technical Sciences, Associate Professor,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ПРІОРИТЕТНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ ЦИ- ВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

### **PRIORITY TRENDS IN CIVIL PROTECTION REFORM**

*У статті досліджено генезу становлення та трансформації механізмів реформування управління у сфері цивільного захисту, зокрема щодо запровадження системи управління техногенною та пожежною безпекою на основі управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та сучасною системою цивільного захисту, що встановлюється стратегією національного розвитку України на період до 2030 року. Відзначено питання міжнародного співробітництва України на напрямку цивільного захисту з Європейським Союзом, ООН, НАТО, у рамках Частково відкритої угоди Ради Європи з питань запобігання, захисту та надання допомоги у разі великих природних та техногенних катастроф, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі тощо. Показано, що забезпечення екологічної безпеки реалізується заходами зменшення вірогідності виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру, попередженням та ліквідацією наслідків*

*природних стихійних лих, які є загрозою життю, здоров'ю населення та навколишньому середовищу. Розглянуто напрямки дальшого розвитку сфери цивільного захисту на сучасному етапі державотворення у контексті децентралізації влади та європейської інтеграції України, зокрема виконання заходів функціонування територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту в режимі надзвичайної ситуації та режимі підвищеної готовності, взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади, аварійно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту і місцевої пожежної охорони, надання методичної допомоги громадам в організації місцевої добровільної пожежної охорони. Визначена доцільність розробки стандартів організаційно-правового забезпечення усіх суб'єктів ЄДСЦЗ, починаючи з найнижчої ланки – об'єднаної територіальної громади.*

**Ключові слова:** *цивільний захист, управління у сфері цивільного захисту, міжнародне співробітництво, надзвичайні ситуації техногенного характеру, природні стихійні лиха. реформування системи цивільного захисту, децентралізація, місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади.*

*Priority trends for further reform of public administration in the field of civil protection are analyzed, in particular for the introduction of man-made and fire safety management system based on risk management of natural and man-made emergencies and modern civil protection system established by Ukraine's national development strategy until 2030 . The issues of international cooperation of Ukraine in the field of civil protection with the European Union, UN, NATO, within the framework of the Partial Open Agreement of the Council of Europe on prevention, protection and assistance in case of major natural and man-made disasters, the Organization for Security and Cooperation in Europe. It is shown that ensuring environmental safety is implemented by measures to reduce the likelihood of emergencies of man-made nature, prevention and elimination of natural disasters that threaten life, health and the environment. The directions of further development of the sphere of civil protection at the present stage of state formation in the context of decentralization of power and European integration of Ukraine are considered. - rescue units of the Operational and Rescue Service of Civil Defense and Local Fire Protection, providing methodological assistance to communities in the organization of local voluntary fire protection. The expediency of developing standards of organizational and legal support for all subjects of the EDCS, starting from the lowest level - the united territorial community.*

**Key words:** *civil protection, management in the field of civil protection, international cooperation, emergency situations of man-made character, natural natural disasters. Reforming a system of civil protection, decentralization, local self-government, combined territorial communities.*

**Постановка проблеми.** 16 вересня 2014 року Верховна Рада України та Європейський Парламент рівночасно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Зробивши крок до членства у європейській спільноті, Україна має забезпечувати функціонування системи управління ризиками надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Імплементация Угоди про асоціацію у сфері «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» сприяє досягненню Цілей сталого розвитку повинна забезпечуватися функціонуванням системи управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та сучасною системою цивільного захисту, а саме комплексною системою моніторингу, методологічними основами збору, обробки, зберігання та оприлюднення даних моніторингу стану навколишнього природного середовища та об'єктів критичної інфраструктури, обміном інформацією та розробленням колегіальних рішень для посилення стійкості системи управління ризиками надзвичайних ситуацій та цивільного захисту, альтернативних механізмів оповіщення про надзвичайні ситуації з урахуванням ризиків, розробленням стандартів організаційно-правового забезпечення усіх суб'єктів ЄДСЦЗ, починаючи з найнижчої ланки – об'єднаної територіальної громади.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Різні аспекти реформування управління у сфері цивільного захисту на сучасному етапі українського державотворення знайшли своє відображення в працях М. Андрієнка, В. Андрієнкова, О. Бабаджанової, О. Барило, С. Домбровської, О. Євдіна, В. Костенка, Р. Кравченка, А. Рогулі, Є. Романченка, В. Садкового, О. Труша та інших.

**Постановка завдання.** Обґрунтування напрямків подальшого розвитку сфери цивільного захисту у контексті децентралізації влади та європейської інтеграції України.

**Виклад основного матеріалу.** У Стратегії національної безпеки України (Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287) вперше зазначено, що розвиток Державної служби України з надзвичайних ситуацій має забезпечити підвищення її спроможності щодо ефективного управління єдиною державною системою цивільного захисту, оснащення сил цивільного захисту сучасними видами техніки, засобами та спорядженням, оптимізацію розміщення її підрозділів, упровадження системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером, підготовки та просвіти населення щодо норм і правил поведінки в умовах надзвичайних ситуацій.

У вересні 2015 року в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у

Нью-Йорку відбувся Саміт ООН зі сталого розвитку та прийняття Порядку денного розвитку після 2015 року, на якому було затверджено нові орієнтири розвитку. Підсумковим документом Саміту «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» було затверджено 17 Цілей Сталого Розвитку та 169 завдань. Україна, як і інші країни-члени ООН, приєдналася до глобального процесу забезпечення сталого розвитку. Для встановлення стратегічних рамок національного розвитку України на період до 2030 року на засадах принципу «Нікого не залишити осторонь» було започатковано інклюзивний процес адаптації Цілей сталого розвитку.

Основні принципи побудови такої системи містить Сендайська рамкова програма зменшення ризиків надзвичайних ситуацій<sup>1</sup> (надалі – СРП). Згідно документу «Тлумачення Сендайської Рамкової Програми зі зменшення ризиків НС» («Reading the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030») визначаються напрямки вдосконалення національного законодавства у сфері управління ризиками НС та цивільного захисту. Програма містить в собі найсучасніші ідеї та моделі управління ризиками та системами цивільного захисту, передбачає багаторівневе управління ризиками, побудована із розумінням збереження людського життя та збереження навколишнього природного середовища як основних цінностей.

Євроатлантичний центр координації реагування на катастрофи (EADRCC) координує допомогу у разі катастрофи в країні – члені РЄАП і несе відповідальність за постійне утримання організації та процедур EADRCC в цілковитій готовності відреагувати на надзвичайну ситуацію. Співпрацю з підготовки і реагування на катастрофи в НАТО називають Цивільним плануванням на випадок надзвичайних ситуацій. Ефективне реагування на катастрофи в рамках Партнерства заради миру передбачає координацію транспортних служб, медичних ресурсів, зв'язку, засобів додання наслідків катастроф та інших цивільних ресурсів.

Усі країни несуть індивідуальну відповідальність за наявність на національному рівні планів подолання надзвичайних ситуацій, але потенційний масштаб і транскордонний характер деяких катастроф роблять необхідними здатність ефективно реагувати на прохання про допомогу, співпрацю і планування на міжнародному рівні. Розробляючи плани дій на різні випадки, відповідні процедури і необхідне обладнання, а також спільно тренуючись і навчаючись, країни – члени НАТО і партнери отри-

---

<sup>1</sup> 8 березня 2015 року в місті Сендай у Японії Третьою всесвітньою конференцією ООН зі зниження ризику надзвичайних ситуацій було прийнято Сендайську рамкову програму (2015–2030), яка являє собою 15-тирічний добровільний незобов'язальний договір, що окреслює план широких, орієнтованих на людину, заходів щодо зниження ризиків стихійних лих.

мали можливість ефективно координувати через EADRCC допомогу з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

З 1997 року відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння з питань цивільного планування на випадок надзвичайних ситуацій і готовності до катастроф велика увага співпраці зосереджена на допомозі Україні краще підготуватись до таких надзвичайних ситуацій і більш ефективно долати їх наслідки. Результатом цієї угоди стали численні практичні заходи, зокрема пілотний проект із запобігання повеням та ліквідації їх наслідків у карпатському регіоні, широкомасштабні польові навчання EADRCC в Україні.

Комітет з цивільного планування на випадок надзвичайних ситуацій (SCEPC) дедалі більше уваги приділяє тим аспектам науково-технічного розвитку, які пов'язані з безпекою у сферах, визначених як важливі для спільної безпеки міжнародного співтовариства. З 1995 року на основі Інтернету діє Клірингова система CCMS, що сприяє доступу до екологічних баз даних та дає учасникам можливість отримувати, організовувати, зберігати і розповсюджувати екологічну інформацію, яка цікавить усіх.

Технічні звіти про пілотні дослідження і проекти CCMS публікуються, а інформація, пов'язана з діяльністю CCMS, розповсюджується через відповідну веб-сторінку [1].

Станом на сьогодні, Україна перебуває на першому місці серед країн-партнерів Альянсу за кількістю наукових проектів та обсягом їх фінансування в рамках програми НАТО / Партнерство заради миру: «Наука заради миру та безпеки» (програма НЗМБ). Галузі, в яких реалізуються в Україні проекти в рамках Програми НАТО «Наука заради миру і безпеки» такі:

- захист від хімічних, біологічних, радіологічних та ядерних речовин;
- технології виявлення;
- кіберзахист та застосування передових технологій у царині безпеки;
- безпека довкілля.

Ряд систем інформації та зв'язку (CIS) взаємодіє з національними фіксованими і мобільними мережами, покриваючи всю територію НАТО, і забезпечує зв'язок між штаб-квартирою НАТО в Брюсселі, усіма штабами інтегрованої військової командної структури, столиць держав і національних військових командувань. Служба інформаційних систем штаб-квартири НАТО (ISMS) забезпечує інформаційні системи Північноатлантичної ради, Комітету оборонного планування і Військового комітету.

Розширення міжнародного партнерства, міжнародна співпраця по СРП та виконанню міжнародних зобов'язань (Угоди про асоціацію з ЄС) потребує розробки змін до законодавства у відповідність до законодавства ЄС та міжнародних стандартів, та зміна пріоритетів на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище і зменшення жертв серед населення. Протягом 2018-2019 років на офіційному сайті Державної служби з надзвичайних ситуацій України з'явилися проекти двох документів – проект Порядку функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій та проект Регламенту взаємодії суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування надзвичайних ситуацій. Розглянувши проекти зазначених нормативних актів через призму першого пріоритету Сендайської рамкової програми, актуально:

1. При реформуванні організаційно-правової структури у цивільно-му захисті України та відповідності цих змін міжнародним стандартам важливо уникати понятійних неузгодженостей і поступового приведення української термінологічної бази у відповідність до міжнародної термінології. Наприклад, КЦЗУ дає базову термінологію поняття ризиків, розділення ризиків на природні та ризики техногенних катастроф, оперує поняттями «надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру» та «реагування на надзвичайні ситуації». Міжнародні документи, ЕСНО Factsheet – Disaster Risk Reduction, IOM in Disaster Risk Reduction and Resilience Natural Hazards, UnNatural Disasters, СРП оперують поняттям «катастрофа».

2. Підрозділи з питань цивільного захисту, що утворюються при об'єднанні територіальних громадах та на відповідних старостинських округах, при реформуванні системи цивільного захисту в умовах децентралізації потребують окремої уваги: значна кількість повноважень має перейти на рівень найменшої адміністративно-територіальної одиниці – об'єднаної територіальної громади. Для забезпечення належного функціонування цієї ланки системи ЦЗ необхідно здійснити низку кроків, у тому числі організаційно-правових, зокрема, здійснити нормативне закріплення функцій та повноважень та порядку взаємодії між ДСНС та добровільними пожежними формуваннями, що створюються на рівні ОТГ. На 1 січня 2019 р. в Україні органами місцевого самоврядування вже утворені 1 тис. 223 місцевих пожежно-рятувальних підрозділи, з яких 388 – в ОТГ. Тільки упродовж 2018 р. утворено 50 місцевих пожежних команд. За розрахунками ДСНС, додатково необхідно утворити 1 тис. 79 місцевих пожежних команд. Триває активне створення місцевих пожежних команд в усіх регіонах України, адже це дозволить розпочинати

рятування людей і гасіння пожежі не пізніше ніж через 10–20 хвилин з моменту виклику (враховуючи те, що понад 40 % усіх пожеж відбуваються в сільській місцевості) [2].

3. У розумінні СРП інвестування включає в себе: фінансові ресурси для збільшення стійкості потенціалу, розробку стратегій, планів, нормативних актів у відповідних секторах з урахуванням чинників, які впливають на потенціал громади та держави. Затверджена Державна цільова екологічна програма матеріально-технічного переоснащення національної гідрометеорологічної служби на період 2022 – 2024 роки (постанова КМУ від 12.05.21 № 465) дозволить здійснити поетапне технічне оснащення державної системи гідрометеорологічних спостережень та радіаційного моніторингу, спостережень за забрудненням навколишнього природного середовища. 11.03.21 у МВС відбулося підписання Протоколу про наміри між ДСНС і компанією «BARON - Critical Weather Intelligence» (США) про співробітництво у сфері гідрометеорологічної діяльності. Співпраця має на меті повністю реформувати гідрометеорологічну систему держави, яка не оновлювалася з 70-х років минулого століття. Очікується, що в Україні з'явиться близько 13 великих радарів, а також кілька тисяч спеціальних датчиків, які дозволять використовувати ранній, вірогідний і швидкий прогнози небезпечних погодних та природних явищ для запобігання та завчасного реагування на можливі надзвичайні ситуації та катастрофи. Від співробітництва з американськими партнерами ДСНС очікує на модернізацію гідрометеорологічних постів – морських та повітряних, щоб мати змогу оперативно прогнозувати всі природні явища, що дозволить забезпечити завчасне доведення сигналів про небезпечні стихійні явища до населення та зменшити людські втрати. Впровадження сучасної гідрометеорологічної системи «дозволить суттєво зменшити збитки від погодних та природних явищ в різних галузях економіки держави (за оцінками Світового Банку, середній економічний ефект може досягати до \$130 млн. в рік), а також буде використовуватися і у військових технологіях. Після схвалення проєкту як на рівні українського парламенту, так і в США, за 2-3 роки планується повністю розгорнути таку систему в державі. «Eximbank» США підтвердив готовність надати фінансову підтримку в реалізації цього проєкту [3].

4. Навчання в сфері цивільного захисту має формувати комплекс знань у сфері ЦЗ, моніторингу НС та оцінки отриманої інформації, розуміння системи управління ризиками природних та техногенних катастроф та подальше використання цих знань для підвищення рівня готовності до НС. На території України 37 працівників пожежно-рятувальних підрозді-

лів для забезпечення місцевої пожежної охорони пройшли відповідну підготовку на базі навчальних підрозділів ДСНС [3].

Підготовка у сфері цивільного захисту за сучасною системою навчання «тренери для тренерів». Така система передбачає реалізацію національної навчальної програми для інструкторів (тренерів) з цивільного захисту на усіх рівнях ЄДСЦЗ, які отримують знання у сфері цивільного захисту у відповідності до найновіших методів та тем у сфері цивільного захисту. Після проходження навчання ці тренери навчають тренерів районного рівня, які у подальшому реалізують програми навчання на рівні району, та, у подальшому, тренування населення ОТГ.

У рамках співробітництва з НАТО, ЄС, ООН та іншими міжнародними організаціями: з 26-27.05.21 представники ДСНС взяли участь у командно-штабних навчаннях з відпрацювання дій ЦОВВ в умовах надзвичайної ситуації в рамках Програми ЄС щодо попередження, готовності та реагування на надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру для країн східного партнерства ЄС (PPRD East III); з 20-23.09. 21 в м. Охрид, Північної Македонії сили і засоби ДСНС взяли участь у міжнародних навчаннях НАТО з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій «Північна Македонія 2021»; з 20-23.09.21 проведено в Україні спільних з НАТО командно-штабних навчань з протидії гібридним загрозам критичній інфраструктурі у Чорноморському регіоні «Непорушна стійкість» (м. Одеса) [3].

У цілодобовому режимі оперативно-черговою службою ДСНС здійснюється інформаційна взаємодія з Євроатлантичним координаційним центром НАТО з реагування на природні лиха та катастрофи (EADRCC) та Координаційним центром реагування на надзвичайні ситуації (ERCC) з метою надання або залучення гуманітарної допомоги у разі виникнення надзвичайних ситуацій, спричинених катастрофами техногенного та природного характеру у разі отримання запитів про допомогу.

**Висновки.** Доведено доцільність упровадження в сучасну модель цивільного захисту в Україні європейського досвіду. Важливим чинником подальшого забезпечення комплексної протидії НС та мінімізації їх наслідків є: підвищення готовності до надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, що повинно забезпечуватися розвитком державного центру управління в надзвичайних ситуаціях ДСНС; технічне переоснащення сучасною технікою, аварійно-рятувальними засобами та спеціальним обладнанням сил цивільного захисту, що входять до складу системи ДСНС; участь фахівців та команд ДСНС у міжнародних навчаннях, семінарах, тренінгах та інших навчально-практичних заходах у рамках співробітництва з НАТО, ЄС, ООН та іншими міжнародними організаціями.



ми; зважаючи на вибір стратегічного курсу на євроінтеграцію актуальною є результативність реформи децентралізації влади та чіткого розподілу функцій у галузі цивільної оборони між органами державної влади і органами місцевого самоврядування.

### **Список використаних джерел:**

1. Довідник НАТО Public Diplomacy Division NATO 1110 Brussels, Belgium, 2006. URL: <https://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-ukr-2006.pdf>.

2. Методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо організації та забезпечення пожежної безпеки на території об'єднаних територіальних громад (друга редакція). 2017. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/DSNS.html>.

3. Інформація про виконання заходів Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2021 рік (станом на 30 червня 2021 року). URL: <https://dazv.gov.ua/diyalnist/spivrobotnytstvo-z-nato/informatsiya-pro-vikonannya-zakhodiv-richnoji-natsionalnoji-programi-pid-egidoyu-komisiji-ukrajina-nato-na-2021-rik-standom-na-30-chervnya-2021-roku.html>.

### **References:**

1. NATO Public Diplomacy Division NATO Handbook 1110 [Dovidnyk NATO Public Diplomacy Division NATO 1110]. Brussels, Belgium, 2006. URL: <https://www.nato.int/docu/handbook/2006/hb-ukr-2006.pdf>.

2. Methodical recommendations for local self-government bodies on the organization and provision of fire safety on the territory of the united territorial communities (second edition) [Metodychni rekomendatsiyi dlya orhaniv mistsevoho samovryaduvannya shchodo orhanizatsiyi ta zabezpechennya pozhezhnoyi bezpeky na terytoriyi ob"yednanykh terytorial'nykh hromad (druha redaktsiya)]. 2017. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/DSNS.html>.

3. Information on the implementation of the Annual National Program under the auspices of the NATO-Ukraine Commission for 2021 [Informatsiya pro vykonannya zakhodiv Richnoyi natsional'noyi prohramy pid ehidoyu Komisiyi Ukrayina – NATO na 2021 rik] (as of 30 June 2021). URL: <https://dazv.gov.ua/diyalnist/spivrobotnytstvo-z-nato/informatsiya-pro-vikonannya-zakhodiv-richnoji-natsionalnoji-programi-pid-egidoyu-komisiji-ukrajina-nato-na-2021-rik-standom-na-30-chervnya-2021-roku.html>.