



АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

«Стан чинного законодавства України, що регулює питання цивільного захисту, в контексті пріоритетів Сендайської Рамкової Програми зменшення ризиків надзвичайних ситуацій»

Виконавець: Анастасія Бондаренко, правовий аналітик БФ «Право на захист»

ЗМІСТ

Коротке резюме (Executive Summary)	4
Слова подяки	6
Список скорочень:	7
РОЗДІЛ 1. Пояснення щодо перекладу та вживання окремих термінів в даному Звіті.....	8
РОЗДІЛ 2. Методологія підготовки даного Звіту.....	11
РОЗДІЛ 3. Розуміння ризиків надзвичайних ситуацій	14
РОЗДІЛ 4. Реформування організаційно-правової структури у цивільному захисті України та відповідність цих змін міжнародним стандартам	20
РОЗДІЛ 5. Інвестиції у систему цивільного захисту. Розуміння інвестування як шляху до розвитку та підсилення системи	28
РОЗДІЛ 6. Підвищення готовності до надзвичайних ситуацій у розрізі реформи децентралізації. Втілення принципу «відбудувати краще, ніж було». Підсилення системи цивільного захисту за принципом «від громади до держави».....	38
Висновки та рекомендації.....	49
Список проаналізованих документів.....	51

КОРОТКЕ РЕЗЮМЕ (EXECUTIVE SUMMARY)

Цей Звіт було підготовлено в межах реалізації проєкту «Зменшення ризику катастроф та вразливості населення в Східній Україні», що реалізується Консорціумом, до якого входять організації ACTED, IMPACT, Danish Red Cross, Austrian Red Cross та Товариство Червоного Хреста України.

Дане дослідження має на меті аналіз українського національного законодавства у сфері цивільного захисту в контексті його відповідності міжнародним нормам та принципам системи зменшення ризиків надзвичайних ситуацій (DRR), що закріплені у низці міжнародних документів. За основу міжнародних правил та програм у сфері зменшення ризиків надзвичайних ситуацій була взята Сендайська рамкова програма зі зменшення ризиків надзвичайних ситуацій¹, що була прийнята у 2015 році. Саме цей документ містить в собі найсучасніші ідеї та моделі реформування систем цивільного захисту. Сендайська рамкова програма зменшення ризиків надзвичайних ситуацій враховує виклики природних та техногенних катастроф та побудована із розумінням збереження людського життя та збереження навколишнього природного середовища як основних цінностей.

З моменту набуття Україною незалежності та початку розбудови власної законодавчої бази, у тому числі у сфері цивільного захисту, було розроблено та прийнято значну кількість нормативно-правових актів. Переважна більшість нормативних актів у сфері цивільного захисту (як і нормативні акти в інших сферах) була розроблена з урахуванням перш за все економічної доцільності та зменшення фінансових витрат від шкоди, що може бути заподіяна надзвичайною ситуацією. Зараз, завдяки розширенню міжнародного партнерства, у тому числі міжнародній співпраці по Сендайській рамковій програмі та виконанню міжнародних зобов'язань (у тому числі Угоди про асоціацію з ЄС) відбувається робота із розробки змін до законодавства та зміна пріоритетів у сфері цивільного захисту. Зокрема, здійснюється поступове приведення норм українського 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.

Реформа системи цивільного захисту реалізується в складні для країни часи. Конфлікт на Сході України та реформа децентралізації, складна політична та економічна ситуація не могли не позначитись на втіленні передбачених у Стратегіях та Концепціях змін. Але, незважаючи на це, реформа відбувається.

Пандемія COVID-19 зачепила увесь світ, і Україна не стала виключенням. Не зважаючи на всі негативні наслідки пандемії, варто зазначити, що як велика природна надзвичайна ситуація медико-біологічного характеру ця ситуація також має і позитивні наслідки. А саме, епідемія COVID-19 в Україні вплинула на розуміння стану спроможності багатьох систем, що знаходяться у сфері державного управління, усвідомленню важливості їх розвитку та модернізації у

¹ Поширеними є переклади назви цього документу як «Сендайська рамкова програма зі зменшення ризиків катастроф» «Сендайська рамкова програма зі зменшення ризиків стихійних лих» або «Сендайська рамкова програма зі зменшення ризиків лих». В цьому звіті використовується переклад «Сендайська рамкова програма зі зменшення ризиків надзвичайних ситуацій» та обґрунтовується доцільність використання саме такого перекладу.

відповідності до міжнародних стандартів у сфері запобігання виникненню НС та реагування на них. На прикладі реагування на надзвичайну ситуацію, що викликана пандемією COVID-19, зрозумілішими стають усі пріоритетні напрямки, зазначені у СРП, як то розуміння ризиків НС, інвестування у заходи зі зниження ризику НС з метою укріплення потенціалу стійкості системи та, безумовно, важливість підвищення готовності до надзвичайних ситуацій. Є надія, що COVID-19 стане поштовхом для органів державної влади зробити стратегічний аналіз та розрахувати комплекс заходів і змін, які необхідно впровадити на загальнодержавному рівні для підвищення рівня готовності до НС із застосуванням принципу «відбудувати краще, ніж було».

У цьому звіті зроблена спроба дослідити існуючий стан речей, не приховуючи проблем, але й не замовчуючи позитивні зміни. Також метою цього Звіту є розробка рекомендацій щодо подальшого реформування сфери цивільного захисту в тих умовах, в яких зараз перебуває країна, та з розумінням необхідності впровадження міжнародних принципів, що викладені у Сендайській рамковій програмі зі зменшення ризиків надзвичайних ситуацій.

СЛОВА ПОДЯКИ

Цей Звіт не побачив би світ без компетентної уваги та вагомого внеску фахівців в сфері цивільного захисту. За увагу до теми цього звіту, експертні поради та плідну співпрацю авторка цього Звіту висловлює подяку:

*Головному спеціалісту відділу
моніторингу, обліку надзвичайних
ситуацій та пожеж ДСНС України*

Кропотову Петру Петровичу

*Начальнику управління техногенної
безпеки ДСНС України*

Поліщуку Тарасу Васильовичу

*Головному спеціалісту відділу оповіщення
та телекомунікацій, управління
оповіщення, телекомунікацій та
інформаційних технологій ДСНС України*

Ртищеву Олександрю Сергійовичу

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ:

ДСМД – Державна система моніторингу довкілля;

ДСНС – Державна служба з надзвичайних ситуацій;

ЄДСЦЗ – Єдина державна система цивільного захисту;

КЦЗУ – Кодекс цивільного захисту України;

НПС – навколишнє природне середовище;

НС – надзвичайна ситуація;

ОКІ – об'єкти критичної інфраструктури;

ОТГ – об'єднані територіальні громади;

ПНО – потенційно небезпечні об'єкти.

РОЗДІЛ 1. Пояснення щодо перекладу та вживання окремих термінів в даному Звіті

Подолання «мовного бар'єру»

Визначення та узгодження термінологічного апарату є, як правило, першим кроком при проведенні будь-якого аналізу, в тому числі й юридичного аналізу. Не є виключенням з цього правила і ситуація, коли аналіз проводиться щодо відповідності законодавства принципам, закладеним в міжнародних документах. Питання термінологічної дисципліни є, можливо, чи не найважливішим, принаймні на початковому етапі.

Термінологічні неузгодженості в майбутньому можуть спричинити значні складнощі в процесі адаптації українського законодавства до положень СРП (у випадку, якщо такий процес буде започатковано).

Питання адекватності перекладу та вживання термінів в сфері зменшення ризиків надзвичайних ситуацій, а також співвідношення «національного»² термінологічного апарату з «міжнародним»³ потребує, можливо, окремого дослідження. Проте обсяг цього Звіту обмежений, тож тут автори вирішили обмежитись лише декількома ключовими застереженнями, які вбачаються найбільш важливими для розуміння проблематики, пов'язаної з термінологією. Подальша робота з аналізу та узгодження термінологічного апарату має стати предметом ретельної спільної роботи науковців та практиків в контексті майбутніх проєктів за цією тематикою.

Отже, задля впровадження взаємоузгодженого термінологічного апарату в даному Звіті нижче наведено пояснення щодо вжитку окремих (найбільш поширених) термінів, та щодо їх найближчих за значенням аналогів в українському термінологічному апараті⁴.

"Disaster"

"Disaster": переклад та вживання термінів «катастрофа», «лихо», «стихійне лихо», «надзвичайна ситуація».

Термін «Disaster» часто перекладається на українську як «катастрофа» або «стихійне лихо». Під цим терміном розуміється серйозне порушення функціонування громади або суспільства в будь-якій мірі через небезпечні події у їх зв'язку з факторами незахищеності, вразливості та потенціалу, що призводить до людських, матеріальних, економічних, та екологічних збитків та втрат⁵.

Стаття 2 Кодексу цивільного захисту України містить визначення термінів. Серед іншого, там містяться визначення таких термінів, як «катастрофа», «аварія», «стихійне лихо», «небезпечна ситуація» тощо. При цьому «катастрофа» визначається як велика за масштабами аварія чи інша подія, що призводить до

² Тобто того, який використовується в національному законодавстві.

³ Тобто того, який використовується в документах міжнародних організацій, зокрема, UNDRR (<https://www.undrr.org/>).

⁴ Встановлені співвідношення у жодному разі не претендують на остаточність та на повну наукову точність та «чистоту» результатів. Автори цього Звіту закликають експертів та практиків до продовження досліджень в цьому напрямку.

⁵ Розділ з термінології платформи знань зі зменшення ризиків надзвичайних ситуацій: <https://www.preventionweb.net/terminology>

тяжких наслідків. В свою чергу, «аварія» визначена як небезпечна подія техногенного характеру (з детальним описом її наслідків, що міститься у визначенні).

«Стихійне лихо» – природне явище, що діє з великою руйнівною силою, заподіює значну шкоду території, на якій відбувається, порушує нормальну життєдіяльність населення, завдає матеріальних збитків. В той же час національні стандарти у сфері безпеки у НС та безпеки суспільства розглядають «лихо» як виникнення або безпосередню загрозу виникнення широкомасштабного (серйозного) збитку, травмування (загибелі) людей в результаті будь-якої природної або антропогенної причини, які порушує основну структуру і нормальне функціонування суспільства. Слово «виникнення» означає, що катастрофічний вплив вже настав. Однак це визначення також включає «безпосередню загрозу», через що створюється враження, що лихо може бути оголошено до того, як воно дійсно настане, як і «надзвичайна ситуація». «Лихо» не обов'язково повинно передувати «надзвичайної ситуації»⁶.

Як стихійне лихо, так і катастрофа, аварія, можуть спричинити надзвичайну ситуацію – ситуацію на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення. Взаємопов'язаність зазначених термінів, їх взаємообумовленість певною мірою ускладнюють процес їх узгодження з англійським терміном «disaster» (в тому контексті, як він вживається в СРП). Проте аналіз змісту поняття «disaster» (як він вживається в глобальних стратегіях, передусім в СРП) свідчить про те, що цей термін найбільше наближений до змісту поняття «надзвичайна ситуація» (як його тлумачить КЦЗУ). На користь цього твердження свідчить і той факт, що поняття “disaster” та “emergency” в англійській літературі та документах дуже часто вживаються як взаємозамінні, а “emergency” майже завжди перекладається на українську як «надзвичайна ситуація».

Як зазначають фахівці ДСНС України, міжнародні стандарти в сфері цивільного захисту та безпеки НС визначають НС як безпосередню загрозу лиха, що викликає безпосередню небезпеку для життя чи майна, яку своєчасні дії можуть запобігти або мінімізувати. Слово «безпосередня загроза» означає, що надзвичайна ситуація може бути оголошена до настання лиха. Надзвичайна ситуація - це ситуація, яка завжди вимагає швидкого або негайного вжиття заходів щодо реагування на неї, використовуючи доступні ресурси. Лихо - це здійснений факт, тому що збитків завдано, але він може залишити після себе незліченні надзвичайні ситуації, оскільки збиток переростає в другорядні події, які самі можуть тривати довгий час, поки вони не будуть усунені.

Суперечливим вбачається досить поширений переклад назви СРП як «Сендайська Рамкова Програма зі зниження ризиків стихійних лих на 2015-2030 роки», оскільки *стихійне лихо*, може як спричинити «disaster» (тобто надзвичайну ситуацію), так і (за логікою КЦЗУ) саме по собі може стати

⁶ ДСТУ ISO 22300 : 2017 «Безпека суспільства» Наказ ДП Укр НДНЦ http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=82200

надзвичайною ситуацією. Тобто тут наявне певне змішування понять та термінологічна неузгодженість.

З тієї ж причини суперечливим вбачається й переклад назви СРП як «Сендайська Рамкова Програма зі зниження ризиків катастроф на 2015-2030 роки». Як зазначалося вище, статтею 2 КЦЗУ «катастрофа» визначається як велика за масштабами аварія чи інша подія, що призводить до тяжких наслідків. Тобто сама катастрофа зазначена в КЦЗУ як причина надзвичайної ситуації (причиною того, що в тексті СРП визначається як "disaster"). Іншими словами, переклад терміну "disaster" як «катастрофа» створює термінологічну неоднозначність, принаймні, в контексті тих питань, які охоплені СРП, і які висвітлюються в цьому Звіті та у відповідних нормативних актах України. Отже, з причин, зазначених вище, термін "disaster" в даному Звіті на українську мову буде перекладатись як «надзвичайна ситуація», а назва "Sendai Framework for Disaster Risk Reduction" – як «Сендайська Рамкова Програма Зменшення Ризиків Надзвичайних Ситуацій».

"Governance"

«Governance» – «врядування» чи «система управління»?

Англомовний термін «governance» зазвичай перекладають як «врядування». Наразі цей термін є одним із ключових понять в сфері публічного управління (дуже поширеним є, зокрема, вживання концепції good governance в контексті місцевого врядування). Сам термін «governance» значною мірою є «контекстозалежним», що закладає можливості для його широкого тлумачення. Зокрема, під «врядуванням» розуміють і концепцію нового державного менеджменту, і багаторівневе управління, і мережеве управління, а також деякі інші, більш вузькі значення (наприклад, цифрове управління)⁷. Для цілей даного Звіту особливого значення термін «governance» набуває в формулюванні 2-го Пріоритету СРП, де він використаний не самостійно, а в контексті управління ризиками (Strengthening disaster risk governance to manage disaster risk).

В цьому Звіті, з метою обмеження обсягу даного поняття контекстом теми дослідження, під «disaster risk governance» буде розумітись «система управління ризиками НС». Під цим терміном в даному дослідженні буде розумітись система політик/правил щодо управління ризиками надзвичайних ситуацій (правовий компонент) спільно з системою інституцій, що реалізують такі політики (організаційний, або ж інституційний компонент). Термін «організаційно-правова основа управління ризиками НС» вважатиметься синонімічним до терміну «система управління ризиками НС», проте через його громіздкість, а також задля недопущення термінологічної плутанини автори Звіту намагалися уникати його використання там, де за смыслом мав би бути використаний термін "governance".

⁷ О.В. Делія Governance як концептуальний підхід до розуміння публічного управління // Державне управління: удосконалення та розвиток. - №7. 2015. Публікація доступна за посиланням: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=869> Останнє відвідування: 05.03.2020.

РОЗДІЛ 2. Методологія підготовки даного Звіту

Від Йогогами до Сендаю: еволюція глобальних стратегій зменшення ризиків надзвичайних ситуацій.

Вже декілька десятиліть років ООН займається розробкою та узгодженням міжнародних політик та стратегій щодо зменшення ризиків надзвичайних ситуацій. Найбільш значущими документами в цій сфері протягом останніх десятиліть стали:

- Йогогамська Стратегія задля безпечного Світу (1994);
- Хіогська Рамкова Програма Дій (2005-2015): розбудова стійкості країн і громад до надзвичайних ситуацій;
- Сендайська Рамкова Програма зменшення ризиків надзвичайних ситуацій (2015).

Сендайська Рамкова Програма зменшення ризиків НС (тут і далі – «СРП») була нами обрана не випадково. Саме цей документ на даний момент узагальнює основні світові тенденції у сфері управління ризиками НС та структури цивільного захисту на період до 2030 року.

За своєю юридичною природою СРП не є регуляторним актом. Натомість вона являє собою policy document, або ж елемент soft law, тобто документ, що впроваджує радше принципи та напрямки змін, ніж встановлює норми та правила. Згідно документу «Тлумачення Сендайської Рамкової Програми зі зменшення ризиків НС» («Reading the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030»), СРП не має на меті (і не може мати на меті) секторальне чи галузеве регулювання зменшення ризиків НС. Вона не підмінює собою секторальні чи галузеві регуляторні інструменти, не заповнює пробілів в регулюванні та не створює нормативної бази в тих чи інших сферах людської діяльності. Однак цей документ задає загальні напрямки вдосконалення національного законодавства у сфері управління ризиками НС та цивільного захисту.

Саме тому при підготовці даного Звіту виявилось недоцільним застосування «класичного» порівняльно-правового аналізу, оскільки СРП за своїми ознаками не підпадає під визначення нормативно-правового акту (і навіть будь-якого іншого джерела права). Через це проведення порівняльно-правового аналізу, у якому б одним з об'єктів порівняння була б СРП, а іншим – нормативний акт (або нормативні акти) українського права, було б методологічно некоректним. Натомість, проведення аналізу відповідності українського законодавства положенням СРП вбачається цілком доречним, оскільки дозволяє зробити висновок щодо ступеню (не)відповідності окремих нормативно-правових актів українського права духу, або ж «ідеології» положень СРП.

З огляду на цілі даного Звіту, при побудові цього звіту за основу були взяті чотири основні пріоритетні напрямки Сендайської рамкової програми. Розділ № 3 присвячено дослідженню законодавства у сфері моніторингу НС, перспектив розвитку цього напрямку та відповідності нормативних актів, що існують чи розробляються, положенням СРП. Створення механізмів та інструментів дослідження, аналізу та прогнозування стану об'єктів та явищ, які є потенційними причинами надзвичайних ситуацій, є основою для усіх інших заходів у сфері цивільного захисту. Без наявності актуальних даних неможливий їх аналіз, а без аналізу даних неможливо прогнозування. В свою чергу, без прогнозування НС неможливо побудувати стійку систему цивільного захисту, що охоплює усі напрямки роботи, а не є лише інструментом реагування на НС, що виникли.

В розділі №4 досліджено реформи, що відбуваються у організаційно-правовій структурі цивільного захисту в Україні та основні тенденції, притаманні цим реформам. Українське національне законодавство активно змінюється, переглядаються застарілі норми та розробляються нові нормативні акти та стандарти, які мають на меті приведення національного законодавства України у відповідність до європейського законодавства та до міжнародних стандартів у відповідній сфері. Такі процеси не можуть відбуватись швидко та ідеально. Але сам факт того, що ці процеси йдуть, дає надію на позитивний результат. У 4-му розділі досліджено як зміст чинних нормативних актів, так і тих, що мають бути прийняті на усіх рівнях для нормативного закріплення відповідних процесів та заходів. У цьому розділі, як і у дослідженні в цілому, зроблена спроба детально вивчити ситуацію на місцях, тобто дослідити ситуацію у декількох районах Донецької та Луганської областей за принципом «знизу – вгору», від найнижчої ланки ЄДС ЦЗ до центрального рівня, зменшивши таким чином інформаційний розрив між центральним та локальним рівнем, на якому постійно наголошують представники органів влади на місцях.

Розділ №5 присвячено інвестуванню у сферу ЦЗ з метою збільшення потенціалу стійкості системи. У цьому розділі розглянуті чинники, що впливають на розвиток інвестування у сферу ЦЗ, зокрема розуміння представниками влади, бізнесу та громадськості інвестування, механізмів та впливу інвестування у сферу ЦЗ на усі сфери життя, а також наявність у чинному законодавстві України достатньої кількості законодавчих інструментів для регулювання питань інвестування. З метою підготовки цього розділу було проведено низку зустрічей з представниками влади на різних рівнях та досліджено діюче законодавство України. Також до документу були додані дані, отримані під час польових досліджень та дані, що надані партнерами по ЗР Консорціуму за результатами зустрічей з представниками органів влади та служб, які опікуються питаннями ЦЗ на місцях.

Розділ 6 досліджує законодавство у напрямку підвищення готовності до надзвичайних ситуацій. У цьому розділі розглядається як існуючий стан законодавства, так і перспективи змін до нього у розрізі реформи децентралізації. Такий акцент саме на розуміння процесів розвитку ЦЗ у контексті децентралізації обумовлений тим, що наразі реформа децентралізації виходить на фінальну стадію і найближчим часом в Україні будуть остаточно сформовані нові адміністративно-територіальні одиниці, які будуть самостійно вирішувати велику кількість питань на місцевому рівні. До цих питань також відносяться і питання ЦЗ. Тож розуміння існуючого стану готовності до НС та наявності належних ресурсів на нижчому рівні – на рівні ОТГ - є важливим кроком до побудови безпечної громади. Питання безпеки громади та готовності до реагування на НС особливо гостро стоїть у Донецькій та Луганській областях. Це обумовлено не лише тим, що саме у цих областях України наразі шостий рік триває збройний конфлікт, який підвищує ризики виникнення НС, а й історичними факторами. Ці області є регіонами, в яких розташована значна кількість потенційно небезпечних об'єктів. Такі об'єкти, з урахуванням їх технічного стану, можуть стати не лише причинами НС техногенного характеру, а й перетворити ці регіони у зону екологічної катастрофи. Тож цей розділ розглядає стан готовності до НС на усіх рівнях, розуміння заходів, що мають бути виконані як на центральному, так і на локальному рівнях для підвищення готовності до НС та наявності в чинному законодавстві відповідних механізмів та інструментів для цього.

При підготовці цього Звіту були досліджені наступні джерела:

- нормативно-правові акти України (закони, підзаконні акти, а також низка документів, затверджених нормативними актами – Стратегії, Концепції Плати Заходів тощо). Загальна кількість – 31 документ;
- проєкти нормативних актів – 2 документи;
- результати польових досліджень, проведених в межах реалізації проєкту «Зменшення ризику катастроф та вразливості населення в Східній Україні».

В рамках реалізації польового дослідження була проведена низка зустрічей з представниками влади на місцевому рівні (представниками ОТГ в Донецькій і Луганській областях), представниками ДСНС на обласному та районному рівні. Метою цих зустрічей було покращення розуміння щодо пробілів в законодавстві та проблем імплементації чинних нормативних актів за темою дослідження. Аналогічні зустрічі для консультацій проводились також на національному рівні, зокрема, з представниками ДСНС.

РОЗДІЛ 3. Розуміння ризиків надзвичайних ситуацій

Ризики – що відомо про них в конкретний момент?

Цей розділ звіту присвячено стану законодавства у сфері моніторингу та прогнозування в системі цивільного захисту України. Вибір почати звіт саме з моніторингу та прогнозування був зумовлений структурою Сендайської Рамкової Програми. Перший пріоритет СРП передбачає, що розуміння ризику надзвичайних ситуацій (НС) є основою для оцінки ризиків настання НС, їх попередження та розробки заходів із забезпечення готовності до НС.

Для здійснення заходів щодо розуміння ризиків відповідно до положень Сендайської рамкової програми держави мають підтримувати роботу з систематизації даних щодо зазначених ризиків з метою їх подальшого практичного використання. Наявність цих даних та забезпечення доступу до них якнайширшого кола осіб підвищує рівень розуміння ризиків надзвичайних ситуацій та надає можливість підготуватись до них належним чином усім поінформованим сторонам.

Кодекс цивільного захисту України (КЦЗУ) розглядає моніторинг як частину системи запобігання надзвичайним ситуаціям шляхом здійснення державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання з питань цивільного захисту. Така позиція є цілком обґрунтованою, адже моніторинг є основою для планування заходів із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій. В той же час обмежувати сфери застосування даних моніторингу лише сферою запобігання було б недоречно.

Зараз у законодавчій сфері цивільного захисту спостерігаються поступові зміни, які розширюють коло застосування даних моніторингу та наближають розуміння моніторингу та прогнозування до стандартів Сендайської рамкової програми.

Нормативні акти, що відповідають цим змінам, перебувають у статусі проєктів. Але сам факт їх появи у національному законодавстві свідчить про розуміння необхідності змін та напрямків, у яких ці зміни мають відбутися.

Стан нормативної бази про моніторинг ризиків НС

Статус та розуміння моніторингу та прогнозування у чинному законодавстві України у сфері ЦЗ

Відповідно до ст. 43 Кодексу цивільного захисту України, моніторинг надзвичайних ситуацій – це система безперервних спостережень, лабораторного та іншого контролю для оцінки стану захисту населення і територій та небезпечних процесів, які можуть призвести до загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, а також своєчасне виявлення тенденцій до їх зміни. Відповідно до цієї ж статті, з метою здійснення моніторингу і

прогнозування надзвичайних ситуацій в Україні має бути створена та функціонувати окрема система моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій. Зрештою, відповідно до КЦЗУ, порядок функціонування такої системи, перелік установ та організацій, які належать до суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю та прогнозування надзвичайних ситуацій, визначаються Кабінетом Міністрів України.

Наразі процес моніторингу надзвичайних ситуацій не врегульовано окремим нормативно-правовим актом. Фактично, моніторинг НС складається з двох великих систем – моніторингу стану навколишнього природного середовища, що відбувається відповідно до Положення про державну систему моніторингу довкілля⁸, та моніторингу стану потенційно небезпечних об'єктів відповідно до Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів⁹.

На даний момент система моніторингу навколишнього природного середовища як єдина система повноцінно не функціонує. Працюють деякі елементи системи моніторингу, зокрема моніторинг атмосферного повітря та поверхневих вод. Але водночас відсутній моніторинг стану підземних вод, шахтних вод, ґрунтових вод, не ведеться на постійній основі збір даних щодо стану надр. Відсутня єдина методологія збору цих даних та орган, який відповідає за збір даних, їх аналіз та оприлюднення. Таким чином, зараз відсутня цілісна система, яка б забезпечувала наявність комплексних даних щодо стану навколишнього природного середовища.

Що стосується моніторингу потенційно небезпечних об'єктів (далі – ПНО), згідно чинного законодавства він забезпечується силами суб'єктів ЄДСЦЗ відповідно до рівня та підпорядкованості (рис.1), а на об'єктовому рівні - ще й особами, що відповідають за цивільний захист.

⁸ Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. N 391 Офіційний вісник України від 16.04.1998 — 1998 р., № 13, стор. 91 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF>

⁹ Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів. Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 06.11.2003 N 425 Офіційний вісник України від 09.01.2004 — 2003 р., № 52, том 2, стор. 610 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1238-03>



Рис.1 Організаційна структура Єдиної державної системи цивільного захисту¹⁰

Функції моніторингу розподілені між уповноваженими органами з питань надзвичайних ситуацій, Державним департаментом страхового фонду документації (далі – Департамент СФД) та підпорядкованими йому установами та юридичними особами, які є власниками (користувачами) ПНО. Цілями моніторингу ПНО, відповідно до Положення, є підвищення рівня знань про потенційну небезпеку об'єктів моніторингу та поліпшення інформаційного обслуговування користувачів Реєстру ПНО¹¹. Хоча це відповідає положенням Сендайської рамкової програми, зокрема рекомендації щодо підвищення рівня обізнаності та поінформованості, але доцільним вбачається розширити таку поінформованість на більш широке коло осіб (не обмежуючись користувачами Реєстру).

Втім, існуюча нормативна база щодо ПНО знаходиться в стані реформування. За інформацією, наданою представником управління техногенної безпеки департаменту запобігання надзвичайним ситуаціям ДСНС України, з метою приведення у відповідність законодавства України до стандартів ЄС зараз ведеться активна нормотворча робота по переходу від концепції потенційно небезпечного об'єкту (ПНО) до концепції об'єкту підвищеної небезпеки (ОПН) з метою впровадження відповідних європейських стандартів, зокрема, імплементації положень Директиви 2012/18/ЄС¹². ДСНС визначено ключовим органом, що відповідає за нормотворчу роботу в цьому напрямку. З цієї метою розробляється низка

¹⁰ Доповідь "Кодекс України про цивільний захист: структура, зміст, особливості окремих норм і положень" - Директор ВНДІ ЦЗ Євдін Олександр Миколайович <https://ppt-online.org/61833>

¹¹ <https://sfd.archives.gov.ua/page4.html>

¹² Про контроль загроз виникнення значних аварій, пов'язаних з використанням небезпечних речовин, та про внесення змін і подальше скасування Директиви Ради 96/82/ЄС. Директива Європейського парламенту і ради 2012/18/ЄС від 04.07.2012 https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/%202012_18_%D0%84%D0%A1.pdf

проектів нормативних актів, спрямованих на введення поняття “об’єкт підвищеної небезпеки” в нормативне поле України. Водночас, триває робота й з розробки проекту Закону України “Про приєднання України до Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій”. Метою цього законопроєкту є підвищення рівня управління техногенною безпекою та ризиками масштабних аварій, а саме удосконалення системи запобігання, підготовки, реагування та ліквідації наслідків промислових аварій транскордонного характеру, можливості отримання допомоги у рамках Конвенції щодо збільшення потенціалу України та обміну досвідом у цих сферах і використання Конвенції як додаткового правового механізму для вирішення питань стосовно впливу аварій, які сталися на території сусідньої країни, але наслідки яких поширюються на територію України.

Також протягом 2018-2019 років на офіційному сайті Державної служби з надзвичайних ситуацій України з’явилися проєкти двох документів – проєкт Порядку функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій та проєкт Регламенту взаємодії суб’єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування надзвичайних ситуацій. Розглянувши проєкти зазначених нормативних актів через призму першого пріоритету Сендайської рамкової програми, варто зазначити наступне:

Як проєкт Порядку, так і проєкт Регламенту мають базисні лінії для оцінки НС. Положення зазначених проєктів містять майже вичерпний перелік об’єктів, явищ, та чинників, що підлягають моніторингу. Перелік сформовано за ознакою небезпечності дії (впливу), перевищенням нормативних показників та фактором небезпеки (загрози) життю та/або здоров’ю людини та довкіллю.

Обидва документи передбачають збір, накопичення даних та їх постійне оновлення. Проєкт Порядку передбачає здійснення спостереження за небезпечними чинниками, збір та узагальнення інформації про їх розвиток (в динаміці), тобто постійне оновлення інформації щодо стану цих об’єктів, чинників, процесів тощо. На підставі отриманих даних передбачено здійснення профілактичних заходів щодо запобігання виникненню НС та контролю за проведенням цих (профілактичних) заходів. Для виконання цієї задачі Положення передбачає обмін відомостями про виникнення (загрозу виникнення) НС та їх наслідки, про стан техногенної та природної безпеки на відповідних територіях між функціональними та територіальними підсистемами ЄДСЦЗ.

Щодо визначення НС, їх розподілу за типами, джерелам виникнення, суб’єктами, що мають збирати та подавати до єдиної системи інформацію - обидва документи мають чітку структуру та високий ступінь деталізації.

Інформація поділена на 2 типи – оперативна та аналітична. Відповідно до типу інформації, передбачено порядок її подачі та орієнтовний зміст, включаючи строки, форму подачі, адреси, на які має надходити інформація відповідного типу.

Не повною мірою відповідає вимогам першого пріоритету СРП зміст Порядку та Регламенту щодо інформування. В обох проєктах документів передбачено лише 2 види інформування. Перший вид – обмін інформацією між суб'єктами моніторингу щодо стану об'єктів чи наявних загроз виникнення НС (як оперативне, так і аналітичне інформування). Другий вид - інформування населення про загрозу виникнення НС (оперативне інформування). Щодо інформування органів державної влади – ця рекомендація Сендайської рамкової програми виконана повністю. Проєкти зазначених документів передбачають своєчасне та повне інформування органів влади на всіх рівнях щодо стану джерел потенційних НС, включаючи оперативні та аналітичні дані. Однак з текстів проєктів Порядку та Регламенту не вбачається, що широкому колу осіб, які не є частиною системи ЄДСЦЗ (населення, громадськості тощо) буде забезпечено відкритий доступ до аналітичних даних, отриманих шляхом моніторингу.

До позитивних характеристик Регламенту можна віднести використання термінології відповідно до ДСТУ. Втім, варто зазначити, що не всі визначення, що застосовуються у чинних ДСТУ, ідентичні визначенням, що використовуються у законодавстві ЄС та міжнародних документах. Але уніфікація термінів в межах національної нормативної системи – це безумовний плюс цього документу. Адже така уніфікація дозволяє звести до мінімуму можливості подвійного чи неточного трактування того чи іншого терміну. Як вже зазначалось у першому розділі, розбіжності в термінологічному апараті, різна "мова" української та міжнародної нормативних систем залишається суттєвою перепорою на шляху до наближення українського законодавства в сфері цивільного захисту до міжнародних стандартів управління ризиками НС та здійснення ЦЗ.

Іншим позитивним моментом є той факт, що проєкт Регламенту встановлює чіткі терміни подання інформації про стан джерел НС, формат подачі даних (інформації), адреси, на які має надходити інформація відповідно до типу (оперативна чи аналітична) та уніфіковано зміст даних, що подаються (адреса, місцеположення, локація об'єкту). Чітке зазначення послідовності та умов роботи з даними дозволяє вважати систему моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій належним чином сформованою та такою, що має необхідний потенціал стійкості та спроможності функціонування.

Стаття 4 розділу 5 проєкту Регламенту встановлює обов'язок суб'єктів моніторингу забезпечити збір та зберігання моніторингових даних у вигляді, що дозволяє їх автоматизовану обробку для аналізу та статистичної звітності. Наявність цієї норми у проєкті Регламенту дозволяє зробити висновок про те, що у майбутньому, коли передбачена Порядком та Регламентом система запрацює, не виникатиме складнощів з обробкою даних, отриманих за результатами моніторингу та їх подальшим використанням як складових єдиної системи. Як свідчать складнощі в роботі державної системи моніторингу навколишнього природного середовища, застосування єдиних вимог до збору та зберігання даних моніторингу є запорукою повноцінного функціонування всієї системи.

Не менш важливою особливістю Регламенту є встановлення відповідальності за достовірність і повноту первинної інформації не лише суб'єктів моніторингу, але й керівників підприємств, установ та організацій та відповідальних посадових осіб Державного центру управління у надзвичайних ситуаціях ДСНС України. Регламент містить не лише перелік відповідальних осіб, а й закріплює необхідність спільної розробки ДСНС України та суб'єктами моніторингу інструкцій щодо організації обміну інформацією у сфері запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації.

Однак не можна не зазначити як фактор ризику, що і Положення, і Регламент передбачають залучення до збору даних структурні компоненти державної системи моніторингу довкілля. Як вже зазначалося вище, наразі єдиної загальнодержавної системи моніторингу довкілля не існує. Тому включення державної системи моніторингу довкілля (надалі – ДСМД) до загальної системи моніторингу надзвичайних ситуацій без врахування особливостей її реального стану та функціоналу може негативно відобразитись на роботі всієї системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій в цілому.

Тож підсумовуючи короткий огляд проєкту Регламенту, можна зазначити, що нормативна база щодо моніторингу та прогнозування у сфері цивільного захисту перебуває в процесі вдосконалення. Наразі є два проєкти нормативних актів, які в цілому відповідають ідеям, принципам та пріоритетам Сендайської рамкової програми та міжнародним стандартам у сфері моніторингу ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. У разі доопрацювання цих проєктів, зокрема у частині термінології, питаннях забезпечення доступу до інформації більш широкого кола суб'єктів та включення до загальної системи діючих структурних елементів ДСМД, вони зможуть скласти основу системи моніторингу НС відповідно до цілей та пріоритетів СРП.

РОЗДІЛ 4. Реформування організаційно-правової структури у цивільному захисті України та відповідність цих змін міжнародним стандартам

Реформа як
головний виклик

Нормативно-правовою основою системи цивільного захисту України є два ключові документи у цій сфері - Кодекс цивільного захисту України (КЦЗУ)¹³, що був прийнятий у 2013 році, та Положення про єдину державну систему цивільного захисту¹⁴, що було затверджено у 2014 році. Ці документи формують та закріплюють структуру системи цивільного захисту в Україні. На їх основі розроблено та прийнято низку галузевих нормативних актів, що регулюють питання діяльності системи цивільного захисту в Україні.

КЦЗУ дає базову термінологію, поняття та структуру єдиної державної системи цивільного захисту, описує повноваження суб'єктів цивільного захисту, основи запобігання надзвичайним ситуаціям, включаючи державний контроль у сфері техногенної та пожежної безпеки та реагування на надзвичайні ситуації. Сам Кодекс не містить поняття ризиків, розділення ризиків на природні та ризики техногенних катастроф, а оперує поняттями «надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру» та «реагування на надзвичайні ситуації». Тоді як міжнародні документи, ECHO Factsheet – Disaster Risk Reduction¹⁵, IOM in Disaster Risk Reduction and Resilience¹⁶ Natural Hazards, UnNatural Disasters¹⁷, СРП оперують поняттям «катастрофа». Ця термінологічна особливість була зазначена у розділі першому даного Звіту. В майбутньому, при роботі над проєктами нормативних актів у сфері цивільного захисту бажано приділяти окрему увагу уникненню такого роду неузгодженостей і прагнути до поступового приведення української термінологічної бази у відповідність до міжнародної термінології.

На відміну від Кодексу цивільного захисту, Положення про єдину державну систему цивільного захисту встановлює норми щодо управління системою цивільного захисту, режиму функціонування, планування діяльності системи, порядку моніторингу, реагування на надзвичайні ситуації та взаємодії органів управління та сил цивільного захисту.

¹³ Кодекс цивільного захисту України Закон України від 2 жовтня 2012 року № 5403 Офіційний вісник України від 30.11.2012 — 2012 р., № 89, стор. 9 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

¹⁴ Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 Офіційний вісник України від 31.01.2014 — 2014 р., № 8, стор. 341 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF/ed20180613>

¹⁵ https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/disaster_risk_reduction.pdf

¹⁶ <https://www.iom.int/disaster-risk-reduction>

¹⁷ <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/natural-hazards-unnatural-disasters-2010.pdf>

Існуюча система цивільного захисту

Відповідно до Положення про єдину державну систему цивільного захисту, існуюча система цивільного захисту складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їх ланок. Функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту (далі - функціональні підсистеми) створюються у відповідних сферах суспільного життя центральними органами виконавчої влади з метою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації.

На цей час сформовано та закріплено на законодавчому рівні наступні підсистеми:

- функціональна підсистема безпеки у сфері експлуатації об'єктів житлово-комунального господарства ЄДСЦЗ¹⁸,
- функціональна підсистема безпеки вугільно-промислового комплексу Міненерговугілля України ЄДСЦЗ¹⁹,
- функціональна підсистема безпеки електроенергетичного та ядерно-промислового комплексів Міненерговугілля України ЄДСЦЗ²⁰,
- функціональна підсистема безпеки нафтогазового комплексу Міненерговугілля України ЄДСЦЗ²¹,
- функціональна підсистема державного матеріального резерву ЄДСЦЗ²²,
- функціональна підсистема навчання дітей дошкільного віку, учнів та студентів діям у надзвичайних ситуаціях (з питань безпеки життєдіяльності) ЄДСЦЗ²³,

¹⁸ Про затвердження Положення про функціональну підсистему безпеки у сфері експлуатації об'єктів житлово-комунального господарства єдиної державної системи цивільного захисту. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 19.07.2017 р. №175 Офіційний вісник України від 08.09.2017 — 2017 р., № 70, стор. 582

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0972-17>

¹⁹ Про затвердження Положення про функціональну підсистему безпеки вугільно-промислового комплексу Міненерговугілля України єдиної державної системи цивільного захисту. Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 11.09.2015 № 590

<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0590732-15>

²⁰ Про затвердження Положення про функціональну підсистему безпеки електроенергетичного та ядерно-промислового комплексів Міненерговугілля України єдиної державної системи цивільного захисту. Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 11.09.2015 № 591

<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0591732-15>

²¹ Про затвердження Положення про функціональну підсистему безпеки нафтогазового комплексу Міненерговугілля України єдиної державної системи цивільного захисту. Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 11.09.2015 № 589

<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0589732-15>

²² Про затвердження Положення про функціональну підсистему державного матеріального резерву єдиної державної системи цивільного захисту. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 01.02.2016 № 136 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0136731->

²³ Про затвердження Положення про функціональну підсистему навчання дітей дошкільного віку, учнів та студентів діям у надзвичайних ситуаціях (з питань безпеки життєдіяльності) єдиної державної системи цивільного захисту.

- функціональна підсистема запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків в організаціях і на об'єктах галузей промисловості ЄДСЦЗ²⁴,
- функціональна підсистема запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій на залізничному транспорті²⁵,
- функціональна підсистема запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій на морському і річковому транспорті в акваторії морських портів, організації пошуково-рятувальних робіт в акваторії Чорного та Азовського морів²⁶,
- функціональна підсистема запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій у дорожньому господарстві²⁷,
- функціональна підсистема протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту²⁸,
- функціональна підсистема запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків у підпорядкованих організаціях, на підвідомчих об'єктах і територіях Міністерства оборони України ЄДСЦЗ,²⁹
- функціональна підсистема запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій у зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення ЄДСЦЗ³⁰,

Наказ Міністерства освіти і науки України 21.11.2016 № 1400 Офіційний вісник України від 03.02.2017 — 2017 р., № 10, стор. 25

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1623-16>

²⁴Про утворення функціональної підсистеми запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків в організаціях і на об'єктах галузей промисловості єдиної державної системи цивільного захисту. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 01.02.2016 № 135

<https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0135731-16>

²⁵ Про затвердження Положення про функціональну підсистему запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій на залізничному транспорті. Наказ Міністерства інфраструктури України від 12.03.2016 № 102 Офіційний вісник України від 06.05.2016 — 2016 р., № 33, стор. 24

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0502-16>

²⁶ Про затвердження Положення про функціональну підсистему запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій на морському і річковому транспорті в акваторії морських портів, організації пошуково-рятувальних робіт в акваторії Чорного та Азовського морів. Наказ Міністерства інфраструктури України від 15.03.2016 № 104 Офіційний вісник України від 22.04.2016 — 2016 р., № 30, стор. 214

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0506-16>

²⁷ Про затвердження Положення про функціональну підсистему запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій у дорожньому господарстві (через Укравтодор). Наказ Міністерства інфраструктури України від 17.05.2017 № 181 Офіційний вісник України від 18.07.2017 — 2017 р., № 56, стор. 121

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0701-17>

²⁸ Про затвердження Положення про функціональну підсистему протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14.03.2018 № 86 Офіційний вісник України від 27.04.2018 — 2018 р., № 33, стор. 190

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0406-18>

²⁹Про затвердження Положення про функціональну підсистему запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків у підпорядкованих організаціях, на підвідомчих об'єктах і територіях Міністерства оборони України єдиної державної системи цивільного захисту. Наказ Міністерства оборони України від 08.05.2019 № 220 Офіційний вісник України від 14.06.2019 — 2019 р., № 45, стор. 126

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0546-19>

³⁰Про затвердження Положення про функціональну підсистему запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій у зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення єдиної державної системи цивільного захисту. Наказ

- функціональна підсистема забезпечення публічної (громадської) безпеки і порядку, безпеки дорожнього руху ЄДСЦЗ³¹.

З наведеного переліку видно, що функціональні підсистеми ЄДСЦЗ охоплюють головні напрямки державного управління. Загалом зараз функціонує 14 функціональних підсистем, що є ланками системи цивільного захисту у відповідній сфері суспільного життя.

Територіальні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту (далі - територіальні підсистеми) створюються в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі з метою здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період у відповідному регіоні.

Реформування системи цивільного захисту в умовах децентралізації

В умовах впровадження реформи децентралізації, окремої уваги потребують органи управління на місцях, а саме підрозділи з питань цивільного захисту, що утворюються при об'єднаних територіальних громадах та на відповідних старостинських округах.

Слід зазначити, що відповідно до положень КЦЗУ та Положення про єдину державну систему цивільного захисту³² зараз найнижчою ланкою територіальної підсистеми цивільного захисту є формування ЦЗ, що створюються на рівні сільських, селищних рад. Але варто мати на увазі, що реформа децентралізації вийшла на фінальну стадію формування ОТГ і вже восени 2020 року такі територіальні одиниці, як селищні та сільські ради перестануть існувати внаслідок їх входження до складу відповідних ОТГ. Таким чином ОТГ стануть найменшою адміністративно-територіальною одиницею в Україні і, відповідно, найнижчою ланкою у системі ЄДСЦЗ. Вже зараз в документах та рекомендаціях ДСНС³³ саме ОТГ позначені як найнижча ланка територіальної підсистеми ЄДСЦЗ. Тому у цьому звіті, враховуючи загальну тенденцію та рекомендації ДСНС, ОТГ розглядається як найнижча ланка системи ЄДСЦЗ. По закінченню процесу формування ОТГ

Реформа децентралізації та цивільний захист – які наслідки?

Міністерства екології та природних ресурсів України від 28.05.2019 № 193 Офіційний вісник України від 12.07.2019 — 2019 р., № 52, стор. 175

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0642-19>

³¹ Про затвердження Положення про функціональну підсистему забезпечення публічної (громадської) безпеки і порядку, безпеки дорожнього руху єдиної державної системи цивільного захисту. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 04.10.2019 № 835 Офіційний вісник України від 17.12.2019 — 2019 р., № 97, стор. 271

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1199-19>

³² Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 Офіційний вісник України від 31.01.2014 — 2014 р., № 8, стор. 341 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text>

³³ Практичний poradnik z realizacii osnovnih zakhodiv civil'nogo zaxistu v umovah reformuvannya misceвого самоврядування та територіальної організації влади в Україні https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/31/Poradnik_MPK_1_1.pdf

на всій території країни, до КЦЗУ та Положення про ЄДСЦЗ мають бути внесені відповідні зміни.

Як найменша ланка системи цивільного захисту, в умовах обмежених економічних можливостей та з урахуванням конфлікту, що триває на Сході України, ОТГ є тим елементом системи, на прикладі роботи якого найбільше видно основні недоліки системи та необхідність її реформування. Необхідність реформування існуючої системи підтверджено у Стратегії реформування Державної служби з надзвичайних ситуацій³⁴, що була прийнята на початку 2017 року. Як зазначено у Стратегії, існуюча система не створює для ДСНС можливостей для виконання покладених на службу завдань з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій. Тому Стратегія передбачає докорінні зміни системи цивільного захисту.

Відповідно до реформи децентралізації, значна кількість повноважень, у тому числі у сфері цивільного захисту, має перейти на рівень найменшої адміністративно-територіальної одиниці - об'єднаної територіальної громади³⁵. Для забезпечення належного функціонування цієї ланки системи ЦЗ необхідно здійснити низку кроків, у тому числі організаційно-правових, зокрема:

- здійснити розмежування функцій та повноважень між відомчою, місцевою та добровільною пожежною охороною;
- здійснити нормативне закріплення функцій та повноважень та порядку взаємодії між ДСНС та добровільними пожежними формуваннями, що створюються на рівні ОТГ;
- забезпечити збалансований перерозподіл матеріально-технічних ресурсів;
- здійснити проведення аналізу та регулювання питань методичного забезпечення новостворених формувань (формування нормативної бази тощо, навчання особового складу тощо).

По факту, деякі процеси вже відбуваються у новостворених ОТГ, але вони потребують організаційно-правового врегулювання, закріплення наявної системи чи альтернативної системи у відповідних нормативно-правових актах на всіх рівнях, а також організації ефективного навчання усіх осіб, що відповідають за питання ЦЗ на цьому рівні. Як було встановлено у процесі дослідження та зустрічей з представниками старостинських округів та представниками ОТГ в Донецькій та Луганській областях, з метою

³⁴ Стратегія реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р Офіційний вісник України від 14.02.2017 — 2017 р., № 13, стор. 38 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>

³⁵ Про добровільне об'єднання територіальних громад Закон України від 5 лютого 2015 року № 57 Офіційний вісник України від 13.03.2015 — 2015 р., № 18, стор. 21 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

посилення контролю за правопорядком та реагуванням на надзвичайні ситуації деякі ОТГ самостійно сформували (але без належного юридичного закріплення рішенням органу місцевого самоврядування) систему контролю та інформування членів громади. До інформування громади долучаються добровільні об'єднання, що створені відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону».³⁶ Такі об'єднання відповідають не лише за дотримання порядку, а й за реагування на НС до моменту виїзду бригади ДСНС. Ці ж формування фактично є ланкою не лише системи оповіщення, а й реагування на НС на рівні громади. Іншими словами, у деяких ОТГ застосовуються елементи міжнародних практик щодо раннього оповіщення у громаді, інформування на рівні громади і, можливо, ці ж самі об'єднання можуть брати активну участь, наприклад, в забезпеченні евакуації населення, за необхідності. Але брак знань у цій сфері, відсутність навчання відповідних спеціалістів та не визначений, не закріплений у законодавстві статус такої системи інформування не дозволяє ОТГ використовувати наявні ресурси в повній мірі.

Система залучення добровільних формувань, старост, голів квартальних та вуличних комітетів до інформування про НС в деяких громадах сформована та працює, але потребує закріплення у відповідних нормативних актах. Таке закріплення необхідно в тому числі й з метою уникнення ситуацій, коли в юридично однакових адміністративно-територіальних одиницях (ОТГ) в одному районі застосовуються різні схеми інформування населення та реагування на НС. Така практика, хоча і є зрозумілою, проте створює проблеми у правозастосуванні та управлінні ризиками НС як такими. Також потребує уніфікації та закріплення у нормативному акті (актах) питання взаємодії органів влади та добровільних об'єднань, що створюються на місцях, з органами ДСНС відповідного рівня у сфері інформування про виникнення чи загрози НС та можливих дій у сфері реагування на НС.

Отже, однією зі змін у процесі реформування організаційно-правових меж системи ДСНС та ЦЗ має стати нормативне врегулювання діяльності добровільних формувань на місцевому рівні та їх взаємодії з підрозділами ДСНС, включаючи розподіл повноважень, порядок інформування та підзвітність.

Іншим гострим питанням залишається матеріально-технічне оснащення новостворених бригад (формувань) з урахуванням фактичних фінансових можливостей відповідної ОТГ. Не всі ОТГ мають однакові бюджети та можливості щодо їх наповнення. Переважна більшість закупівель (у тому

³⁶ Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону. Закон України від 22 червня 2000 року № 1835 Офіційний вісник України від 11.08.2000 — 2000 р., № 30, стор. 1
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>

числі оснащення нових пожежно-рятувальних формувань) передбачена за рахунок місцевих бюджетів, а можливості в ОТГ дуже різні. Це може призвести до того, що комплектація відповідним обладнанням у кожній ОТГ теж буде відрізнятися в залежності від фінансових можливостей. Тож на стадії планування та формування нових підрозділів та пожежно-рятувальних формувань на рівні ОТГ варто звернути увагу на перспективи належного матеріально-технічного забезпечення.

Не менш важливим аспектом вдалого реформування організаційно-правових меж системи ДСНС як основного органу, що реалізує державну політику у сфері ЦЗ, є забезпечення методичної та практичної допомоги органам управління в новостворених ОТГ та її нормативне закріплення у обсязі та порядку, визначеному Стратегією реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій³⁷. Наразі не всі представники ОТГ розуміють, яку саме методичну допомогу вони можуть отримати від ДСНС та які акти для здійснення діяльності у сфері ЦЗ мають бути прийняті на місцевому рівні. Оскільки цей аспект роботи має сенс розглядати не лише як елемент удосконалення організаційно-правових меж системи ЦЗ, а і як інвестування в розвиток системи, цю проблематику буде більш детально описано в наступному розділі, що розглядає питання інвестування у сфері ЦЗ.

Ще одним важливим фактором забезпечення здійснення реформи системи ЦЗ та розвитку організаційно-правових меж є планування заходів, включаючи державні та місцеві програми, з урахуванням особливостей відповідних територій. Як вбачається з даних, що отримані в процесі дослідження та відповідно до міжнародних стандартів у сфері управління ризиками, до особливостей, які необхідно враховувати при плануванні заходів, відносяться не лише географічне розташування та наявність на вказаній території ПНО (ОКІ), а й ресурсні спроможності відповідної адміністративно-територіальної одиниці, що включають матеріальні, людські, та інші ресурси. За результатами проведених польових досліджень можна дійти висновку, що на цей час в документах, які розробляються на місцевому рівні, ці фактори не завжди враховуються.

Для отримання найкращих результатів та формування стійкої, збалансованої системи зменшення ризиків НС, СРП передбачає необхідність обов'язкового врахування не лише вразливості відповідної країни (територій, місцевості), а й потенціалу відповідного суб'єкту, в нашому випадку – це ОТГ. Для підвищення рівня готовності до НС кожна територіальна одиниця має зробити комплексний аналіз, з одного боку,

³⁷Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р Офіційний вісник України від 14.02.2017 — 2017 р., № 13, стор. 38 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80#Text>

вразливості до основних категорій ризиків, а з другого – власних спроможностей (ресурсного забезпечення). Це дозволить не лише підвищити ефективність планування та загальний рівень готовності до НС, а й зменшити негативні наслідки НС для довкілля та життя людей, як це передбачено СРП.

В цілому, законодавчі тенденції в сфері вдосконалення організаційно-правових рамок системи ЦЗ та управління ризиками НС слід вважати позитивними. В той же час варто зазначити, що нормотворчу діяльність в цьому напрямку не варто обмежувати лише національним рівнем, як це відбувається зараз. З урахуванням реформи децентралізації варто приділити увагу й розробці нормативних актів на місцевому рівні, надавати більше методологічної допомоги ОТГ, покращити зв'язок та діалог між національним, регіональним та місцевим рівнями, зокрема під час формування та розбудови структурних підрозділів та формувань на рівні ОТГ.

*Загальні
рекомендації до
розділу*

З урахуванням наведеного вище, з метою вдосконалення організаційно-правової структури системи цивільного захисту на усіх рівнях рекомендовано:

- посилити методичну підтримку новостворених ОТГ у перший рік створення в частині розробки та формування пакету документів у сфері ЦЗ;
- при формуванні планів та програм у сфері ЦЗ на усіх рівнях приділяти більше уваги ресурсним спроможностям відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- у перший рік створення ОТГ - проведення комплексного аналізу ризиків та потенціалу громади;
- з метою вироблення більш ефективних рішень -покращити взаємодію між національним, регіональним та місцевими рівнями влади.

РОЗДІЛ 5. Інвестиції у систему цивільного захисту. Розуміння інвестування як шляху до розвитку та підсилення системи

СРП розуміє інвестування як комплекс структурних та неструктурних заходів, який не обмежується лише фінансовими ресурсами для збільшення потенціалу стійкості. У розумінні СРП, інвестування включає в себе в тому числі й розробку стратегій, планів, нормативних актів у відповідних секторах з урахуванням великої кількості чинників, які впливають на потенціал громади та держави.

При розробці програм, стратегій чи планів як на державному, так і на локальному рівнях варто враховувати демографічну ситуацію, наявність вразливих груп населення, осіб з особливими потребами, соціальну складову, технічний стан важливих об'єктів інфраструктури населеного пункту чи відповідної території, включаючи заклади освіти, медицини, соціально важливі об'єкти та ін. Для підвищення потенціалу протидії НС відповідно до положень СРП рекомендовано розвивати підтримку важливих об'єктів інфраструктури у належному стані, в тому числі проведення технічного обслуговування цих об'єктів з метою підвищення рівня їх готовності до НС. Крім того, необхідним є проведення обліку, оцінки та мапування ризиків НС та використання цих даних при реалізації місцевих планів та програм. Під час реалізації цього проєкту партнерами з ЗР Консорціуму - ініціативою ІМРАСТ у декількох районах Донецької та Луганської областей було проведено зональну оцінку ризиків НС, а також проведено тренінги із спільного мапування ризиків з представниками органів місцевої влади. Знання та навички, які представники органів місцевого самоврядування отримали під час таких тренінгів, були визнані останніми корисними як для розуміння ризиків НС, так і для майбутнього планування заходів зі зменшення ризиків НС та реагування на НС у відповідній місцевості (в межах району). З урахуванням реформи децентралізації та беручи до уваги рекомендації СРП таке мапування мало б стати обов'язковою складовою всіх місцевих програм та планів у сфері ЦЗ. Підвищення рівня обізнаності у сфері мапування та можливостей використання цих знань для зменшення ризиків НС та планування заходів з реагування на НС є складовою комплексу інвестиційних заходів у сфері ЦЗ та управління ризиками НС.

Також СРП звертає увагу на необхідність залучення до заходів зі збільшення потенціалу місцевих суб'єктів підприємницької діяльності, у тому числі шляхом включення системи управління ризиками НС до бізнес-моделей та методів роботи суб'єктів господарювання, створення умов для розвитку та підтримки місцевого бізнесу як основи економічного розвитку та збільшення

потенціалу відповідної територіальної одиниці. І, безумовно, при плануванні та впровадженні програм та планів варто приділити увагу розвитку фінансових інструментів інвестування, зокрема податкових та страхових механізмів шляхом прийняття відповідних нормативних актів та використання цих фінансів для збільшення потенціалу стійкості громади.

Наразі, не зважаючи на наявність у законодавстві нормативних актів, які дають можливість для розвитку інвестування відповідно до рекомендацій СРП, на практиці ці норми дуже рідко враховуються (або не враховуються взагалі) при розробці інвестиційних програм на всіх рівнях. Можливо, причина проблеми полягає в тому, що представниками як органів влади, та і приватного сектору інвестування розуміється виключно у фінансовому аспекті.

Перший крок, який доцільно зробити для розвитку інвестування у сферу цивільного захисту – це змінити розуміння інвестування представниками влади усіх рівнів, приватного сектору та громадськості. Наразі в країні, як у державному, так і приватному секторі, розуміння інвестування зводиться до вкладання коштів для подальшого отримання фінансової вигоди, хоча це не відповідає законодавчому розумінню інвестицій. Закон України «Про інвестиційну діяльність»³⁸ дає наступне визначення інвестицій: «Інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (дохід) та/або досягається соціальний та екологічний ефект». У цьому визначенні відображені елементи ідей СРП – досягнення відповідного соціального та екологічного ефекту. Але таке розуміння інвестування є не надто популярним серед посадовців, що приймають рішення. Зазвичай, коли йде мова про інвестування, сторони діалогу розуміють під цим або прямі фінансові вкладення, або технічну допомогу. Проблема такого розуміння інвестування, та, як наслідок, розвиток цього напрямку, стали особливо гострими з початком конфлікту на Сході України та великою кількістю проєктів матеріально-технічної допомоги на всіх рівнях. В цьому вузькому сприйнятті інвестування не останню роль грають міжнародні програми та організації, що надають таку допомогу. У процесі дослідження та проведення зустрічей з представниками органів влади на всіх рівнях обговорювались в тому числі й питання інвестицій в сектор цивільного захисту. Лише в декількох випадках зазначені посадові особи продемонстрували широке розуміння інвестицій та можливостей, які вони дають. Тобто для розвитку напрямку інвестування як у сферу цивільного захисту, так і в управління ризиками виникнення НС, перше, що необхідно зробити – це розширити розуміння інвестування та

³⁸Про інвестиційну діяльність. Закон України від 18 вересня 1991 року Відомості Верховної Ради України від 19.11.1991 — 1991 р., № 47, стаття 646 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>

можливостей, які воно дає для розвитку відповідного сектору, та підсилення стійкості сектору.

На думку представників французької неурядової організації ACTED, на залучення інвестицій впливає рівень розуміння системи управління ризиками надзвичайних ситуацій посадовими особами, які відповідають за реалізацію державної політики у відповідних сферах. Тому рішенням в цій ситуації може стати розвиток потенціалу управління, підвищення рівня розуміння системи управління ризиками НС. Таке розуміння дозволить цим особам просувати необхідність інвестування при розробці та прийнятті державних та регіональних програм та стратегій та, як наслідок, збільшити обсяги інвестування у сферу цивільного захисту.

*Державно-
приватне
партнерство:
недооцінений
потенціал*

Наступним кроком в процесі впровадження положень СРП щодо інвестування має стати розвиток державно-приватного партнерства. Закон, який регулює таку форму взаємодії державного та приватного секторів, був прийнятий ще у 2010 році³⁹, але протягом останніх 10-ти років партнерство в сфері зменшення ризиків катастроф не було істотно розвиненим.

Як вбачається з положень СРП, державно-приватне партнерство може та має стосуватись майже всіх напрямків у сфері управління ризиками НС та ЦЗ. Державно-приватне партнерство має на меті не лише посилення ресурсних можливостей державного сектору, а й включення до усіх процесів, що відбуваються у державі, приватного сектору. Це може підвищити рівень розуміння процесів, покращити взаємодію між державним та приватним сектором, більш рівномірно розподілити ризики, у тому числі у сфері ЦЗ та управління ризиками НС.

Як вже було зазначено, державно-приватне партнерство-недостатньо розвинутий напрямок діяльності в Україні, хоча в багатьох країнах світу таке партнерство у сфері цивільного захисту та управління ризиками є розповсюдженою практикою. Прикладом такого партнерства може бути партнерство в Мумбаї між приватною компанією Ziqitza Healthcare Limited (ZHL), що надає послуги швидкої медичної допомоги, та органами місцевої влади. Таке партнерство дозволило компанії підвищити рівень послуг, які надаються та розширити доступ до них, паралельно виконавши свою соціальну місію. Досвід приватного сектору у сфері управління ризиками та наявність в нього більших ресурсів може не лише допомогти владі та місцевому населенню, а й позитивно вплинути на розвиток самого бізнесу. Насамперед за рахунок розширення сфери партнерства на державний сектор, підвищення репутації серед громадськості. Поєднання зусиль та ресурсів обох сторін такого

³⁹ Про державно-приватне партнерство. Закон України від 1 липня 2010 року № 2404 Офіційний вісник України від 09.08.2010 — 2010 р., № 58, стор. 17 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

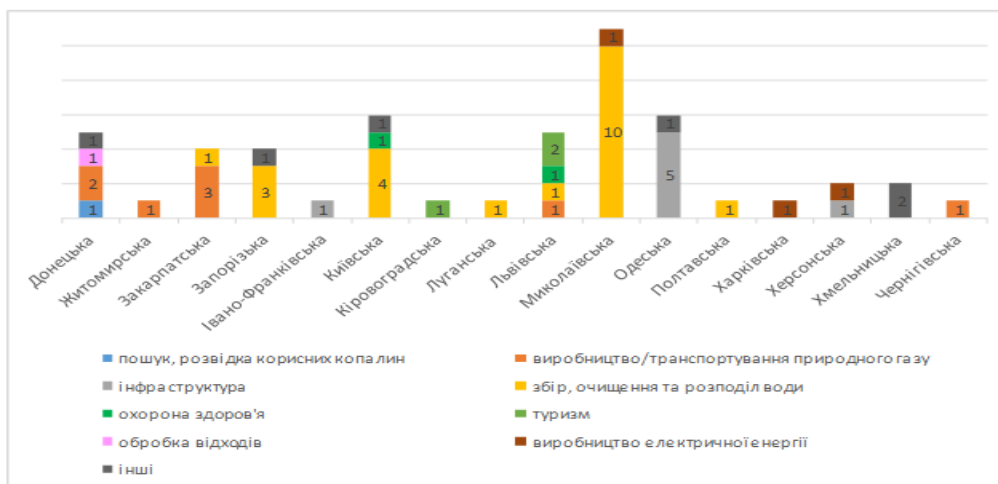
партнерства в цілому позитивно впливає на зменшення ризиків виникнення НС та негативних наслідків НС, що відбулись⁴⁰.

Чинне законодавство України загалом дає можливість активного застосування державно-приватного партнерства під час реалізації планів, стратегій та програм на всіх рівнях. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство» до сфер його застосування входять всі соціально важливі сфери, зокрема енергетична сфера (виробництво та постачання тепла та газу, виробництво та впровадження енергоощадних технологій), сфера будівництва, у тому числі на транспорті (будівництво та капітальний ремонт житлових будинків, будівництво та експлуатація усіх видів транспортного сполучення та інфраструктури), збір та розподілення води, забезпечення зрошувальних та осушувальних систем, надання соціальних послуг, надання освітніх послуг та послуг у сфері охорони здоров'я. Цією ж статтею передбачена можливість розширення державно-приватного партнерства на інші сфери діяльності, які передбачають надання суспільно значущих послуг. Єдиним обмеженням для такого партнерства є перелік видів господарської діяльності, які відповідно до норм чинного законодавства дозволяється здійснювати лише державним підприємствам, установам чи організаціям.

Тож зі змісту цієї статті видно, що чинне законодавство України передбачає можливість державно-приватного партнерства у всіх соціально значущих сферах, однак у сфері цивільного захисту це партнерство ще не має системного характеру.

Варто приділити більше уваги необхідності розвитку державно-приватного партнерства у тих сферах, що потребують допомоги приватного сектору, та не можуть розвиватись в умовах фінансування виключно із державного чи місцевого бюджетів. Наразі, відповідно до статистичних даних Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, переважна більшість реалізованих договорів у сфері державно-приватного партнерства направлені на сферу надання комунальних послуг (постачання газу, електроенергії, збір, очищення та розподіл води).

Public and private partnership in disaster risk management.⁴⁰ Marino L. Eyerkauf,corresponding author1 Fabiana S. Lima,2 and Mirian B. Gonçalves2 Jamba. 2016; 8(1): 277 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6014036/>



Договори, укладені на засадах ДПП, які реалізуються станом на 01.01.2020⁴¹

Для досягнення цієї мети варто розглянути можливість ініціювання діалогу з представниками приватного сектору, у тому числі із залученням організацій, які представляють інтереси приватного бізнесу, включаючи Торгово-промислову палату України та Асоціації підприємців у відповідних сферах. Метою такого діалогу може стати розробка змін до чинного законодавства України задля стимулювання такого партнерства в сфері зменшення ризиків катастроф. Розвиток інвестування в цю сферу без ефективних механізмів ДПП неможливий.

Навчання в сфері цивільного захисту: ніколи не пізно

Наступним напрямком роботи у сфері розвитку інвестування з метою посилення стійкості має стати навчання у широкому розумінні. Роль навчання у посиленні системи, у тому числі й навчання у сфері цивільного захисту – недооцінена. Для більшості громадян України, у тому числі тих, які зараз обіймають посади в органах влади або керують підприємствами, навчання у сфері ЦЗ зводиться до здачі нормативів, які, на жаль, не дають розуміння, як ці знання можуть бути використані у звичайному житті або під час НС. Зараз відбувається поступова зміна відношення до навчання у сфері ЦЗ серед представників найнижчої ланки влади – представників ОТГ. Але поки що переважна більшість представників ОТГ, які мають відповідати за сферу ЦЗ, не мають базової чи хоча б якісної додаткової освіти у цій сфері. Частина з них, розуміючи важливість такої освіти, вже проходить навчання на базі Навчально-методичного центру цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Донецької області⁴². Таке навчання має бути регулярним та обов'язковим і має здійснюватись в тісній співпраці з ДСНС при розробці базових документів у сфері ЦЗ на рівні ОТГ. Має сенс на нормативному рівні закріпити умови, строки та порядок проходження навчання осіб, що відповідають за ЦЗ, та методологію формування пакету документів у сфері ЦЗ

⁴¹<https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=9fc90c5e-2f7b-44b2-8bf1-1ffb7ee1be26&title=StanZdiisnenniaDppVUkraini>

⁴²<https://dn.nmc.dsns.gov.ua/>

в громадах. Важливо, щоб внаслідок такого навчання та співпраці з ДСНС у представників влади на всіх рівнях з'явилося сприйняття навчання не як формальності, а як корисного інструменту, який дає розуміння практичної цінності цих знань для підвищення стійкості громади у мирному житті та під час виникнення НС.

Результатом навчання має стати формування комплексу знань у сфері ЦЗ, починаючи з моніторингу НС, зокрема розуміння інформації, що публікується у відкритому доступі, та можливостей її використання, розуміння системи управління ризиками та подальше використання цих знань у всіх сферах життя громади, оцінки та розробки заходів, що підвищують рівень готовності до НС. Показником ефективності цієї роботи може бути застосування наявних інструментів для підвищення готовності до НС та, як наслідок, зменшення негативного впливу НС на довкілля та життя і здоров'я людей. Як свідчить позитивний досвід Червоного Хреста в інших країнах^{43,44} - навчання громади у сфері ЦЗ, розуміння ризиків НС, планування заходів з оповіщення членів громади щодо загрози виникнення чи виникнення НС, розробка та впровадження заходів з реагування на рівні громади суттєво підвищують стійкість громади та зменшують негативні наслідки НС, у тому числі зменшують кількість загиблих та постраждалих внаслідок НС (навіть за умов низького рівня ресурсного забезпечення громади).

Під час підготовки цього звіту було проведено серію зустрічей із представниками вже сформованих ОТГ на Сході України, в районах, що безпосередньо межують з зоною проведення активних бойових дій. Було виявлено, що однією з головних проблем, які були озвучені представниками ОТГ під час зустрічей, завжди був брак досвіду та інформації у сфері ЦЗ. Паспорти ризиків, карти ризиків, аналіз та оцінка спроможностей - всі ці документи розроблені та діють на рівні районів, тоді як в ОТГ такі документи поки що відсутні. Як наслідок - бракує розуміння можливостей, ризиків, ресурсів та вразливостей ОТГ. Отже, у разі виникнення НС представники ОТГ не завжди будуть спроможні реально оцінити ані ризики для громади, ані стан готовності громади до НС, що може мати негативні наслідки для довкілля та мешканців відповідної ОТГ.

Не останню роль у цьому грає фактична відсутність на місцевому рівні систем оповіщення населення про загрозу виникнення чи виникнення НС. Як було зазначено у третьому розділі, деякі ОТГ, розуміючи важливість оповіщення, розробили та впровадили системи інформування. Втім, порядок їх взаємодії з підрозділами ДСНС наразі не закріплений на нормативному рівні. Тож розробляючи заходи з навчання всіх суб'єктів ЦЗ, варто звернути

⁴³ Системы раннего оповещения на базе сообществ: руководящие принципы. https://www.preventionweb.net/files/30938_communityearlywarningsystems2rus.pdf

⁴⁴ Community-based Early Warning Systems <http://www.fao.org/3/a-i3774e.pdf> (за умови адаптації цих інструментів до місцевого контексту)

увагу на необхідність розвитку систем оповіщення та інформування населення на рівні ОТГ.

На початку 2018 року Кабінетом Міністрів України була схвалена Концепція розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій⁴⁵. Концепція містить детальний опис проблем, що склались у системі оповіщення, та пропонує шлях їх вирішення – модернізацію наявної системи оповіщення. Відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення⁴⁶ про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій було розроблено технічні вимоги до загальнодержавної автоматизованої системи оповіщення (затверджені Наказом МВС від 05.11.2018р №884), рекомендації щодо проєктування та розрахунку зони впевненого прийому звукового сигналу небезпеки «Увага всім». Також було розроблено та затверджено інструкції щодо практик чи процедур проєктування, дослідження, введення в експлуатацію, у процесі експлуатації та технічного обслуговування (супроводження) автоматизованих систем централізованого оповіщення. Відповідно до п. 6 Плану «проведено реконструкцію загальнодержавної автоматизованої системи централізованого оповіщення» та (п. 7 Плану) «створено дослідний зразок територіальної автоматизованої системи централізованого оповіщення населення». Але, з урахуванням складних економічних умов, що склались у країні, та, не останнім чином, у зв'язку з відсутністю розуміння інструментів інвестування як органами влади так і представниками бізнесу, запуск цих систем відбувається нерівномірно навіть у межах одного регіону та залежить, насамперед, від фінансових можливостей відповідного району чи області.

Переважна більшість регіонів має високий ризик виникнення НС як природного, так і техногенного характеру. В Донецькій та Луганській областях це питання стоїть особливо гостро. В цих регіонах рівень ризику НС техногенного характеру дуже високий. Як зазначалося вище, це пов'язано з розташуванням на територіях цих областей значної кількості ПНО, а також зі збройним конфліктом, що триває на цих територіях. У зазначеній вище Концепції реформування системи оповіщення вказано, що наявна система оповіщення створена в 70-80-х роках минулого століття за командно-сигнальним принципом в умовах глобального воєнного протистояння та орієнтована на доведення сигналів оповіщення лише в особливий період.

⁴⁵ Про схвалення Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 43-р. Офіційний вісник України від 13.02.2018 — 2018 р., № 13, стор. 12 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2018-%D1%80#Text>

⁴⁶ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 липня 2018 р. № 488-р. Урядовий кур'єр від 14.07.2018 — № 130 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/488-2018-%D1%80>

Така система оповіщення не відповідає сучасним вимогам, елементи системи не працюють внаслідок технічної зношеності, застарілості та неможливості ремонту цих елементів. Тож система потребує негайної модернізації. Наразі, завдяки міжнародній допомозі в деяких районах реалізуються програми встановлення систем оповіщення відповідно до європейських стандартів та сучасних вимог до таких систем. Але переважна більшість населених пунктів не мають можливості побудови нової системи в наявних умовах. Тож іншим напрямом інвестування у систему ЦЗ має стати розробка комплексу заходів з відновлення чи побудови систем оповіщення на підставі аналізу можливостей відповідної територіальної одиниці, включаючи фінансові інструменти, залучення приватного сектору та громадськості, підвищення рівня навчання та створення правових умов для розвитку систем оповіщення на рівні ОТГ.

Не менш важливим елементом інвестування у підвищення потенціалу стійкості є формування у суб'єктів господарювання розуміння необхідності інтегрування елементів ЦЗ та управління ризиками до бізнес-процесів. Відповідно до положень СРП, створення механізмів забезпечення безперебійного надання послуг та врахування ризиків має бути невід'ємним елементом господарської діяльності.

Також СРП рекомендовано звернути увагу на такий напрямок роботи, як необхідність підтримки важливих об'єктів життєдіяльності у належному стані. Що це означає на практиці? Це постійне технічне обслуговування та оцінка потенціалу об'єктів. Метою таких заходів має бути постійне поступове збільшення потенціалу об'єктів, що мають суттєве значення для забезпечення життєдіяльності громади. Цінність та обґрунтованість такої рекомендації зазвичай стає зрозумілою безпосередньо під час виникнення НС. Конфлікт на Сході України та пандемія COVID-19 стали цьому підтвердженням. Велика кількість об'єктів ЦЗ, зокрема укриття, з часів СРСР практично не функціонували і не підтримувались у належному стані. Частина з них була виведена з основних фондів та передана на баланс приватним компаніям, частина - занедбані та прийшли у негідний стан. Тож коли виникла необхідність в об'єктах укриття - переважна їх більшість була у стані, непридатному для використання. На відновлення належного стану цих об'єктів були витрачені значні бюджетні кошти. Такої ситуації можна було б уникнути у разі, якби і державна, і місцева політика у сфері ЦЗ та управління ризиками НС користувались рекомендацією щодо підтримки належного технічного стану таких об'єктів та фінансували заходи з їх підтримки у належному стані.

Не менш показовою є ситуація з пандемією COVID-19. Відсутність оцінки стану життєво важливих об'єктів інфраструктури, зокрема закладів охорони здоров'я, їх матеріально-технічного забезпечення та потенціалу спроможностей та підтримки цих об'єктів у стані готовності призвела до того, що і державний і місцеві бюджети зазнали великих втрат ще на початку

пандемії. На забезпечення хоча б базових потреб закладів охорони здоров'я, установ та закладів соціальної сфери і органів місцевого самоврядування засобами захисту витрачені значні суми. Наразі, як державний так і місцеві бюджети потребують значної фінансової підтримки не в останню чергу внаслідок відсутності ретельного прогнозування НС, ігнорування рекомендацій щодо підтримки належного стану важливих об'єктів життєдіяльності та бюджетного планування заходів реагування на НС.

Підсумовуючи викладене у цьому розділі, можна зазначити, що інвестиції у систему цивільного захисту в Україні – напрямок практично нерозвинутий. Втім без розуміння важливості цього напрямку як шляху до розвитку та підсилення системи – розвиток системи ЦЗ не буде повноцінним. Уся робота, що проводиться зусиллями працівників ДСНС на усіх рівнях та представниками органів місцевої влади, не зможе забезпечити належного реформування та забезпечення сталої роботи системи ЦЗ без зміни підходів.

*Рекомендації
щодо
інвестування
в сферу ЦЗ*

Отже, для роботи у напрямку інвестування у сферу ЦЗ та розуміння останніх як шляху до розвитку та підсилення системи доцільно рекомендувати:

1. Розробку та впровадження фінансових інструментів забезпечення системи ЦЗ, у тому числі за рахунок розподілу податків та збільшення відсотку на розвиток системи ЦЗ. У разі відсутності у відповідній адміністративно-територіальній одиниці суб'єктів господарювання, що за рахунок податків можуть підтримати розвиток системи ЦЗ на місцях - закласти можливість надання державних субвенцій з урахуванням наявних ризиків, реального стану об'єктів ЦЗ та потреб у покращенні їх матеріально-технічного стану.

В цьому контексті доцільно приділити увагу розробці системи обов'язкового екологічного страхування. Зокрема, має сенс перейти від встановлених страхових сум (наразі відповідно до «Порядку»⁴⁷ встановлені фіксовані страхові суми в залежності від категорії небезпеки та типу заподіяної шкоди) до розрахунку страхової суми відповідно до фактично завданої шкоди.

2. Підвищення рівня розуміння інвестицій та можливостей їх застосування у сфері ЦЗ. Для досягнення цієї мети необхідно проводити постійну роботу з навчання та інформування представників органів влади всіх рівнів, суб'єктів господарювання та громадськості щодо наявних можливостей та інструментів посилення стійкості системи та шляхів їх застосування у сфері ЦЗ. Доцільно звернути особливу увагу на донесення до вищезазначених категорій осіб перспектив використання цих інструментів та можливостей, які

⁴⁷ Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовивбухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру. Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 р. N 1788 Офіційний вісник України від 06.12.2002 — 2002 р., № 47, стор. 253 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-2002-%D0%BF#Text>

вони надають. Поступове впровадження ризик-орієнтованого підходу допоможе включити елементи ЦЗ у всі сфери життя на всіх рівнях.

3. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері ЦЗ. Діюче законодавство України передбачає можливість використання інструменту державно-приватного партнерства у соціально значущих сферах життя. Безумовно, сфера ЦЗ є саме такою сферою. З метою розподілу ризиків у сфері управління ризиками та ЦЗ, розвитку інвестування до цієї сфери, необхідно проводити роботу із розширення напрямків державно-приватного партнерства шляхом створення для бізнесу умов (у тому числі нормативних) для інвестування у сферу ЦЗ.

4. Обов'язкове мапування ризиків НС

Одним з рекомендованих напрямків роботи щодо підвищення готовності до НС є мапування ризиків. Крім того, мапування ризиків НС стимулює інвестування в управління ризиками НС. Зрештою, мапування ризиків має проводитись з метою подальшої реалізації місцевих програм та планування заходів зі зменшення ризиків НС.

Аналіз стану об'єктів, важливих для забезпечення життєдіяльності громади, та підтримка їх у належному технічному стані.

Планування інвестицій у технічну підтримку життєво важливих об'єктів у належному стані та контроль за технічним станом цих об'єктів має стати обов'язковою частиною планів та програм на місцевому та центральному рівнях. Це допоможе підвищити потенціал як цих об'єктів, так і системи в цілому, і мінімізувати витрати з бюджету на цю сферу без негативних наслідків.

РОЗДІЛ 6. Підвищення готовності до надзвичайних ситуацій у розрізі реформи децентралізації. Втілення принципу «відбудувати краще, ніж було». Підсилення системи цивільного захисту за принципом «від громади до держави»

Готовність та розвиток – чи є зв'язок?

Під підвищенням готовності до НС з метою ефективного реагування, СРП розуміє доволі широкий спектр заходів, що включають в себе:

- заходи із розвитку та посилення стійкості системи,
- розвиток стратегій, планів та програм по забезпеченню готовності до НС та дій у НС,
- заходи з інвестування та розвитку прогнозування НС.

Також до заходів з підвищення готовності до НС відносяться заходи з підтримки та підвищення рівня стійкості життєво важливих об'єктів інфраструктури (закладів охорони здоров'я, об'єктів водозабезпечення та комунікацій, закладів освіти та інших соціально важливих об'єктів) з метою забезпечення надання відповідних послуг. Не останню роль в забезпеченні належного рівня готовності до НС відіграє загальний рівень обізнаності населення під час НС, що можливо забезпечити шляхом регулярного проведення навчань та перевірки рівня готовності до НС.

Чинне законодавство України також містить перелік заходів, метою яких є створення умов для максимально ефективного реагування на НС. Але заходи, передбачені чинним законодавством України, дещо відрізняються від заходів, які рекомендовані СРП.

Для того, щоб зрозуміти, яких змін потребує чинне законодавство України в частині підвищення готовності до НС з огляду на рекомендації, що містяться у СРП, у цьому розділі проводиться порівняння норм СРП, зокрема 4 пріоритетного напрямку, та норм чинного законодавства України.

Які ж саме заходи, передбачені СРП, та в якому вигляді знайшли своє відображення в чинному законодавстві України і як вони реалізуються на практиці?

Відповідно до положень СРП з метою підвищення готовності до НС рекомендовано:

- періодично оновлювати стратегії, плани та програми із забезпечення готовності до НС та дій в НС із залученням відповідних установ.

Ця рекомендація СРП знайшла відображення у діючому законодавстві України, але її реалізація має деякі особливості, що впливають на її ефективність. Відповідно до Порядку розроблення планів діяльності єдиної

державної системи цивільного захисту, плани основних заходів цивільного захисту розробляються щороку на наступний рік і мають на меті організацію та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення готовності усіх суб'єктів ЄДСЦЗ. Плани основних заходів цивільного захисту функціональних та територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх ланок розробляються у місячний строк після затвердження плану основних заходів цивільного захисту України на рік та повинні враховувати ті заходи, які містяться у зазначеному плані, та дотримуватись строків виконання, що в них зазначені.

Виконання цих вимог законодавства та наявність відповідних планів було підтверджено представниками ОТГ в Донецькій та Луганській областях під час проведення зустрічей на місцях. В той же час представники ОТГ зазначали, що мають деякі складнощі з розробкою та прийняттям планів реагування на НС. Зі слів представників ОТГ, це пов'язано насамперед з відсутністю мап ризиків та паспортів ризиків на рівні ОТГ та відсутністю відповідних спеціалістів у штатному розкладі самої громади. В деяких з громад обов'язки із забезпечення ЦЗ покладені на осіб, що належать до сфери обслуговування ЖКГ та поки що не мають відповідної освіти; в частині громад відсутня окрема штатна одиниця, що має відповідати за питання ЦЗ.

-приділяти увагу підсилению навчання в сфері цивільного захисту для представників місцевої влади.

Відсутність базових знань, спеціалістів у сфері цивільного захисту, брак інформації щодо найкращих практик та методів підвищення готовності до НС, відсутність розуміння ризиків, притаманних відповідній громаді - все це негативно впливає на можливості формування на рівні ОТГ пакету документів, обов'язкових для забезпечення готовності до НС. Як наслідок - у переважній більшості громад рівень готовності персоналу до НС поки що є невисоким.

Вищезазначені чинники впливають також і на можливість реалізації наступної рекомендації СРП щодо підвищення готовності до НС, а саме на можливість належної реалізації заходів із розвитку та посилення стійкості системи.

Тож, при розробці нормативних актів та рекомендацій, які стосуються підготовки та оновлення планів і стратегій, варто приділити особливу увагу створенню можливостей для реалізації вимог щодо створення та оновлення планів і стратегій. Насамперед, варто забезпечити органам влади чи особам, які відповідають за розробку таких планів і стратегій, методологічну підтримку та гарантувати доступ до інформації про найновіші практики та методи розробки та впровадження планів, стратегій та програм із забезпечення готовності до НС.

Аналіз чинного законодавства України дає змогу говорити про те, що зазвичай більшість рекомендацій розроблялись без належного урахування особливостей адміністративно-територіальних одиниць. В умовах централізованої вертикальної влади це було обґрунтовано та доцільно, але в умовах децентралізації такий підхід не працює. На практиці це призводить до того, що навіть в межах одного району області ситуація в ОТГ може бути неоднорідною і застосування однакових вимог та стандартів неможливо. На ситуацію у сфері ЦЗ впливає багато факторів, зокрема заможності тієї чи іншої громади, і наявність штатних одиниць, що мають відповідати за ЦЗ, а також кількість населення у громаді і наявність на її території великих підприємств чи ПНО.

Це можна побачити на прикладах трьох громад однієї зі східних областей, стан ЦЗ яких та проблеми, що виникають у цій сфері, було досліджено при підготовці цього звіту.

Готовність в громадах – які перспективи?

Громада 1

Утворена шляхом об'єднання двох селищних рад у 2017 році. Орієнтовна загальна чисельність населення – близько 3000 осіб.

Наявність структури ЦЗ

Окремої штатної одиниці, що займається питаннями ЦЗ, у штатному розкладі немає. Обов'язки з ЦЗ покладені на співробітника ЖКГ. Посадових інструкцій у сфері ЦЗ у цього співробітника немає. З моменту передачі йому обов'язків у сфері ЦЗ співробітник на навчання не направлявся. З представників ОТГ зараз проходять навчання у НМЦ ДСНС області голова, секретар сільської ради та староста. Під час навчання останні отримали від НМЦ методичні рекомендації та посібники для формування нормативно-правової бази у сфері ЦЗ. Тренінги з ЦЗ у громаді не проводяться. Комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій створена, але Положення про неї не затверджено.

Центр безпеки громади - відсутній.

Наявність нормативно-правових актів у сфері ЦЗ

Нещодавно була розроблена Стратегія розвитку громади на період 2020-2027 р.р., але в цьому документі відсутній розділ, що стосується ЦЗ, ризиків НС, притаманних цій громаді та заходів з ЦЗ. Поки зазначені представники ОТГ проходять навчання, нормативні документи у сфері ЦЗ не розроблені та не прийняті. Щорічні Плани основних заходів цивільного захисту з моменту формування громади не розроблялись.

Облік

- Облік потенційно небезпечних об'єктів, що розташовані на території громади, не ведеться у зв'язку з їх відсутністю;

- Облік захисних споруд в громаді не ведеться;

Оповіщення

Єдина автоматична система оповіщення на території ОТГ відсутня.

- Інформування людей, у більшості випадків, проводиться з використанням Інтернет ресурсів: веб-сторінки ОТГ, групи у мережах Facebook, Telegram, Viber та WhatsApp;
- Друкована інформація розміщується у місцях найбільшого перебування людей: на будівлях установ та магазинів, зупинках громадського транспорту, а також на встановлених дошках для оголошень;
- В окремих випадках, для передачі швидкого повідомлення, використовується мобільний зв'язок.

Громада 2

Утворена в 2016-му році шляхом об'єднання міської ради та вісьмох сільських рад. Орієнтовна загальна чисельність населення близько 20000 осіб.

Наявність структури ЦЗ

Посада відповідального за ЦЗ з'явилась нещодавно. Зараз відповідальна особа ще проходить навчання (відкладено на час карантину). Створена Комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (комісія з питань ТЕБ та НС). На території громади розташовано підрозділ ДСНС, який буде базуватись у Центрі безпеки громади. Формувати власний пожежний загін керівництво ОТГ не планує з урахуванням існування підрозділу ДСНС на території громади.

Введення в експлуатацію Центра безпеки громади - на завершальному етапі.

Наявність нормативно-правових актів у сфері ЦЗ

Переважна більшість документів в сфері ЦЗ розробляються за допомогою представників ДСНС міста, що входить до складу ОТГ (пожежна частина), а після узгодження затверджуються керівництвом громади. Плани основних заходів з цивільного захисту в громаді своєчасно розробляються та затверджуються. Затверджено Положення про комісію ТЕБ та ЦЗ.

Облік

Ведеться облік потенційно небезпечних об'єктів, що розташовані на території громади, та облік захисних споруд.

Оповіщення

- Єдина автоматична система оповіщення на території ОТГ відсутня;

- Інформування людей, у більшості випадків, проводиться за використанням Інтернет ресурсів: веб-сторінки ОТГ, груп у мережах у Facebook та Telegram;
- Друкована інформація розміщується у місцях найбільшого перебування людей: на будівлях установ та магазинів, зупинках громадського транспорту, а також на встановлених дошках для оголошень. Друковану інформацію надають представники обласного департаменту з ЦЗ, ДСНС та міжнародних організацій;
- Частковим вирішенням проблеми оповіщення населення, в тому числі у віддалених населених пунктах, є автомобілі ДСНС з гучномовцями. Наразі в пожежній частині працює два таких автомобіля, а ще один автомобіль буде переданий після відкриття Центру безпеки громади;
- В адміністративному центрі ОТГ, на базі комунального підприємства у 2018 році створена цілодобова оперативна - диспетчерська служба. Працівники цієї служби отримують інформацію про надзвичайні ситуації (пожежі, потрапляння людей і техніки у снігові замети, наслідки буревіїв та інше), що виникають на території усієї громади, та повідомляють про них рятувальні служби та керівництво громади. Для прискорення поширення інформації серед жителів громади до оповіщення долучаються старости, вуличні та квартальні комітети. Представники цих комітетів та старости отримують інформацію від диспетчерів служби, та в свою чергу поширюють її серед жителів.

Громада З

Утворена в 2017 році шляхом об'єднання однієї міської ради та трьох сільських рад. Орієнтовна загальна кількість жителів - близько 14000 осіб.

Наявність структури ЦЗ

Окремої посадової особи, яка б відповідала за цивільний захист, штатним розкладом не передбачено. Розпорядженням міського голови функції з ЦЗ додатково покладені на співробітника відділу житлово-комунального господарства. Працівник, що опікується питаннями ЦЗ, навчання з цієї сфери ще не проходив. Заступники голови ОТГ у 2018 році проходили дводенні курси у навчальному центрі ДСНС (на рівні області). Створена Комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (комісія з питань ТЕБ та НС). Добровільну пожежну дружину в ОТГ не формували через близьку розташованість сільських населених пунктів до адміністративного центру і можливість швидко дістатись до них автомобілів пожежної частини з міста, яке є центром ОТГ.

Власний «Центр безпеки громади» в місті не створювався. В існуючих умовах обмеженого бюджету, таких планів громада поки не має.

Наявність нормативно-правових актів у сфері ЦЗ

План основних заходів з цивільного захисту на 2020 рік в громаді розроблений та затверджений на основі рекомендацій, що були направлені з обласного департаменту цивільного захисту. Плани реагування на надзвичайні ситуації не склались. Затверджено Положення про Комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (комісія з питань ТЕБ та НС).

Облік

Ведеться облік потенційно небезпечних об'єктів, що розташовані на території громади. Ведеться облік захисних споруд.

Оповіщення

Єдина автоматична система оповіщення на території ОТГ відсутня;

- Інформування людей, у більшості випадків, проводиться за використанням Інтернет ресурсів: веб-сторінки ОТГ, груп у мережах у Facebook та Telegram;
- Друкована інформація розміщується у місцях найбільшого перебування людей: на будівлях установ, магазинів, перукарень, зупинках громадського транспорту, а також на встановлених дошках для оголошень. Друковану інформацію надають представники обласного департаменту з ЦЗ, ДСНС та міжнародних організацій.

До інформування людей активно долучаються підрозділи виконавчого комітету міської ради, які контактують з різними групами людей. Наприклад, відділ ЖКГ, відділ надання адміністративних послуг, соціальні служби, старости та інші.

Тож навіть у межах одного району області ситуація в ОТГ може суттєво відрізнятись.

Як вже зазначалось вище, виключно узагальнюючий підхід в умовах децентралізації не є ефективним. Але деякі уніфіковані підходи та заходи можливо рекомендувати для реалізації у всіх ОТГ, особливо у перший рік створення. Зокрема:

- проведення аналізу потреб та можливостей вже створених ОТГ з метою виявлення наявних ресурсів та надання допомоги у розбудові та укріпленні системи ЦЗ;
- закріплення на обласному рівні, у співпраці з Навчально-методичними центрами цивільного захисту та безпеки життєдіяльності області, обов'язкового навчання представників ОТГ згідно з вимогами щодо навчання осіб, відповідальних за ЦЗ, відповідно до положень п. 3 Порядку

проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту⁴⁸.

- з метою надання методологічної підтримки та здійснення контролю під час розробки та прийняття обов'язкових документів у сфері ЦЗ - закріплення за особами, які відповідають за ЦЗ у відповідній ОТГ, відповідальної особи від Навчально-методичного центру.

Наступна рекомендація СРП щодо підвищення готовності до НС стосується інвестування в розробку та підтримку систем прогнозування різних видів загроз НС. Як вже було зазначено у розділі 3, діюче законодавство закріплює необхідність моніторингу та прогнозування НС, але порядок проведення такого моніторингу, методологія збору інформації, суб'єкти та об'єкти такого моніторингу у законодавстві поки що не визначені (робота в цьому напрямку триває). Наразі існує декілька систем моніторингу, які використовуються для отримання інформації щодо стану об'єктів, процесів та явищ, що створюють загрозу виникнення НС. Однак ці системи моніторингу не поєднані в єдину загальнодержавну систему.

Протягом останніх років ДСНС було розроблено проекти Порядку функціонування системи моніторингу і прогнозування НС та Регламенту взаємодії суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування НС. У разі прийняття цих документів з урахуванням рекомендацій щодо забезпечення доступу до інформації про результати такого моніторингу широкому колу осіб, українське законодавство отримає дієвий інструмент прогнозування різних видів загроз НС.

Рекомендація щодо розвитку систем раннього оповіщення та імплементації механізмів зв'язку в разі виникнення ризиків НС чи НС залишається невирішеним гострим питанням у сфері готовності до НС. СРП рекомендує сприяти застосуванню простих засобів раннього оповіщення та розширяти канали розповсюдження даних систем раннього оповіщення про НС.

Рекомендація щодо застосування простих засобів раннього оповіщення залишається актуальною в контексті складної економічної ситуації, що склалась в країні, а також важливості забезпечення населення засобами оповіщення (особливо з урахуванням конфлікту, що триває на Сході України). Тож держава має можливість звернутись до кращих міжнародних практик у цій сфері і розробити та затвердити на законодавчому рівні альтернативні системи оповіщення, які б забезпечували потреби населення та органів влади в оповіщенні при загрозі НС чи НС. Пропонується розглянути залучення

⁴⁸ Про затвердження Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2013 р. № 819 Офіційний вісник України від 26.11.2013 — 2013 р., № 89, стор. 34 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2013-%D0%BF#Text>

кращих міжнародних практик у сфері оповіщення, з урахуванням потреб та можливостей найнижчої ланки ЄДСЦЗ - об'єднаних територіальних громад. Про те, що громади потребують методологічної підтримки в цьому напрямку, свідчать результати робочих зустрічей.

*Системи
раннього
оповіщення –
чи існують
прості рішення?*

Наразі представники громади, розуміючи важливість налагодження та функціонування системи оповіщення, але не маючи інформації щодо міжнародних практик у цій сфері, здійснюють оповіщення населення за допомогою Інтернет ресурсів: веб-сторінок ОТГ, груп у мережах у Facebook, Telegram, Viber та WhatsApp. В окремих випадках, для передачі швидкого повідомлення, використовується мобільний зв'язок. Позитивною практикою, яку можна рекомендувати для малих громад з обмеженими фінансовими можливостями, є залучення до оповіщення старост відповідних старостинських округів, представників громадської варті, що сформована в деяких ОТГ, депутатів та голів вуличних і квартальних комітетів. Депутати можуть доносити інформацію до своїх виборців в округах, голови комітетів - до жителів кварталу та вулиці відповідно. Такі системи оповіщення потребують нормативного закріплення на місцевому рівні; їхнє ефективне функціонування має забезпечуватись шляхом надання навчально-методичної допомоги з боку ДСНС. Також рекомендовано розглянути закріплення на нормативному рівні повноважень старост у сфері інформування (оповіщення) членів громади про НС. З урахуванням положення, що займає староста, його безпосередньої близькості до громади, враховуючи його повноваження, передбачені чинним законодавством, включення старост до системи інформування матиме позитивний вплив на функціонування системи та стан готовності громади до НС.

Як вже було зазначено у цьому звіті, суттєву роль у готовності до НС відіграє технічний стан та стійкість до зовнішнього негативного впливу життєво важливих об'єктів. Планові перевірки та підтримка цих об'єктів у належному стані не лише зменшують фінансове навантаження на бюджет громади при виникненні НС, а й підвищують потенціал стійкості таких об'єктів та гарантують їх функціонування у належному стані як під час НС, так і після їх закінчення. Забезпечення роботи життєво важливих об'єктів інфраструктури, включаючи систему водовідведення, транспорту, комунікацій, заклади системи охорони здоров'я та інших соціально важливих об'єктів під час та після закінчення НС є важливим напрямком роботи по підвищенню готовності до НС та має бути невід'ємною складовою заходів із забезпечення готовності до НС.

Ще одним напрямком з підвищення готовності до НС відповідно до положень СРП є створення центрів для організації роз'яснювальної роботи серед населення та збереження засобів, необхідних для надання допомоги. В українських реаліях такими центрами є Центри безпеки громади.

Головною метою створення таких центрів у громаді є забезпечення комплексних послуг із захисту населення - насамперед від пожеж та інших НС та у сфері дотримання громадського порядку. Створюватимуться такі центри на базі та з методологічною підтримкою ДСНС. Окрім забезпечення заходів з захисту населення від НС такі центри мають виконувати просвітницьку діяльність серед населення. Ця діяльність має бути спрямована на попередження НС та підготовку населення до дій під час НС.

За умов децентралізації та передачі значної кількості повноважень у сфері ЦЗ на рівень громади важливість існування таких Центрів безпеки є безперечною. Тож органи влади на всіх рівнях мають звернути увагу на ті ОТГ, які самостійно не можуть забезпечити побудову таких Центрів та розробити програми та заходи (в тому числі – фінансово-економічні), що допоможуть ОТГ підвищити рівень готовності до НС шляхом побудови та запуску Центрів безпеки громади.

Одним з шляхів вирішення проблеми фінансування цих та інших заходів у сфері ЦЗ може бути залучення до реалізації стратегій та програм і на обласному і на районному рівні і на рівні ОТГ суб'єктів господарювання, що здійснюють свою господарську діяльність на відповідній території. Сендайська рамкова програма рекомендує заохочувати співпрацю між різними закладами, органами влади та суб'єктами господарювання до заходів з підвищення рівня готовності до надзвичайних ситуацій шляхом розширення державно-приватного партнерства.

Готовність населення та особливо вразливих груп – запорука успіху

Навчання у сфері цивільного захисту. Чинне законодавство України передбачає, що навчання у сфері цивільного захисту має проводитись:

- для працюючого населення - за місцем роботи;
- для дітей дошкільного віку, учнів та студентів - за місцем навчання;
- для непрацюючого населення - за місцем проживання (ст. 39 КЦЗ України⁴⁹, п. 1 Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях⁵⁰).

Ключові нормативні акти, що регулюють питання навчання населення діям в НС,^{51,52} не містять положень щодо навчання вразливих груп населення, включаючи маломобільних осіб, осіб, що мають вади зору або слуху. Жоден документ не містить норм, які враховують потреби у навчанні цих категорій

⁴⁹ Кодекс цивільного захисту України. Закон України від 2 жовтня 2012 року № 5403 Офіційний вісник України від 30.11.2012 — 2012 р., № 89, стор. 9 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/conv#n719>

⁵⁰ Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 р. № 444 Офіційний вісник України від 12.07.2013 — 2013 р., № 50, стор. 49 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF#Text>

⁵¹ КЦЗ України, положення Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, Організаційно-методичні вказівки з підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях на 2020 - 2021 роки

⁵² Про затвердження Організаційно-методичних вказівок з підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях на 2020 - 2021 роки. Наказ Державної служби з надзвичайних ситуацій України від 21.12.2019 № 738 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0738388-19#Text>

осіб з урахуванням їх можливостей та обмежень внаслідок інвалідності. Зазвичай навчання та тренування проводяться для населення в цілому, не приділяючи належної уваги потребам зазначених категорій громадян.

Тож варто звернути увагу на необхідність включення до вищезазначених документів положень щодо забезпечення права на інформацію та навчання вразливих категорій населення з урахуванням їх можливостей щодо отримання відповідного виду інформації та участі у тренуваннях з ЦЗ. З метою врахування усіх потреб та можливостей вразливих категорій населення та з метою посилення співпраці фахівців з різних сфер, до розробки відповідних положень рекомендовано залучити фахівців у сфері інклюзії.

«Відбудувати краще, ніж було»

Реалізація у чинному законодавстві України принципу «відбудувати краще, ніж було».

Як вже зазначалось у цьому звіті, ще у 2018 році Кабінетом Міністрів України була схвалена Концепція розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій⁵³. Як було зазначено у самій Концепції, необхідність такої модернізації обумовлена тим, що попередня система оповіщення морально та технічно застаріла та не може належним чином забезпечувати виконання функцій, що на неї покладені. Тоді ж на державному рівні було затверджено комплекс заходів на виконання цієї Концепції. Відповідно до документів, що знаходяться у відкритому доступі та інформації, наданої нам представниками ДСНС, – при втіленні заходів з модернізації системи оповіщення передбачається врахування майже усіх факторів, на які рекомендує звернути увагу СРП. Проте все ще недостатньо розвинутим у цих планах заходів є напрямок роботи з найменшою ланкою ЄДСЦЗ - територіальними громадами. Як підтверджують самі представники ДСНС, поки що всі заходи, що розробляються та впроваджуються у напрямку забезпечення оповіщення, розраховані за принципом побудови системи ЦЗ відповідно до КЦЗ України, де найнижчою ланкою системи є район. Оповіщення ж на рівні ОТГ, як і планування інших заходів з ЦЗ, поки що здійснюється силами місцевих активістів та голів ОТГ. Впровадження заходів з модернізації систем оповіщення, у разі врахування потреб найнижчої ланки ЄДСЦЗ - територіальних громад та положень СРП, зокрема щодо заходів із забезпечення резилентності системи та потреб вразливих верств населення фактично втілює принцип «відбудувати краще, ніж було» на прикладі модернізації системи оповіщення. Цей же принцип варто застосувати при проведенні комплексу заходів з реформування системи ДСНС. Впровадження

⁵³ Про схвалення Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 січня 2018 р. № 43-р Офіційний вісник України від 13.02.2018 — 2018 р., № 13, стор. 12 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2018-%D1%80#Text>

принципу "відбудувати краще, ніж було" на прикладі реформування системи ДСНС можливо шляхом:

- залучення до співпраці представників органів влади на місцях, бізнесу та громадськості;
- розробки та впровадження на центральному та місцевому рівні програм та стратегій з урахуванням потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці та притаманних їй ризиків;
- планування заходів на усіх рівнях таким чином, щоб вони забезпечували постійний розвиток, оновлення та рост потенціалу стійкості та готовності до НС.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Підсумовуючи викладене в цьому звіті, варто зазначити, що наразі система цивільного захисту в Україні потребує змін. Ці зміни стосуються не лише правового врегулювання деяких питань державної політики у сфері цивільного захисту, а й суттєвої зміни підходів до такої політики. Для розбудови європейської сучасної системи цивільного захисту до змін мають бути залучені не лише державні органи та служби, а й бізнес та громадськість. Включеність у процеси, розуміння роботи системи, постійний розвиток, навчання та поінформованість – саме це є основними засадами розвинутої стійкої системи, якою має стати система цивільного захисту. Наразі є можливість використати найкращі міжнародні практики та принципи управління у цій сфері, зібрані та викладені у положеннях Сендайської рамкової програми та отримати потрібний результат - сучасну систему цивільного захисту, що відповідає міжнародним стандартам та викликам сьогодення.

В результаті аналізу нормативних актів та стану їх реалізації на місцях, проблем, що виникають при реалізації державних програм, стратегій та концепцій, з метою приведення національного законодавства України до норм законодавства ЄС та міжнародних стандартів у сфері цивільного захисту рекомендовано:

1) провести глибинний аналіз наявних розбіжностей у термінології, що використовується у чинному законодавстві України та міжнародних документах у сфері цивільного захисту;

2) сприяти прийняттю проєктів «Порядку здійснення моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій» та «Регламенту взаємодії суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування надзвичайних ситуацій». Як було зазначено у звіті, в цілому зазначені проєкти відповідають міжнародним документам та правилам у сфері моніторингу НС. За умов доопрацювання зазначених проєктів та доповнення їх положеннями щодо інформування широкого кола осіб про результати моніторингу та врахування процесів, що наразі відбуваються у державній системі моніторингу довкілля, запропоновані проєкти можна вважати такими, що формують базу для загальнодержавного моніторингу НС усіх типів та відповідають цілям та завданням моніторингу, передбаченими як чинним законодавством України, так і СРП;

3) розробити стандарти організаційно-правового забезпечення усіх суб'єктів ЄДСЦЗ, починаючи з найнижчої ланки - об'єднаної територіальної громади. Включити до стандарту:

- обов'язкове методологічне забезпечення та супровід від навчальних центрів ДСНС;
- формування пакету обов'язкових документів у сфері ЦЗ для ОТГ, що розроблені з урахуванням наявних ресурсів та ризиків відповідної ОТГ;
- не пізніше, ніж протягом року після формування ОТГ – забезпечити аудит/інвентаризацію наявних ресурсів громади у сфері ЦЗ. Такий аудит/інвентаризація має проводитись представниками ДСНС обласного рівня та представниками ОТГ;
- перевірку та актування стану ПНО (в подальшому, після впровадження відповідних змін у законодавстві - ОПН), що розташовані на території ОТГ (у разі наявності). Перевірка має проводитись представниками ДСНС обласного рівня та представниками ОТГ;
- перевірку стану захисних споруд. Перевірка має проводитись представниками ДСНС обласного рівня та представниками ОТГ.

4) Для ОТГ, що будуть створені - у перший рік створення проведення базового аналізу стану ЦЗ на рівні громади, включаючи мапування ризиків, потреби в навчанні відповідних спеціалістів, наявності обов'язкової документації у сфері ЦЗ, стану важливих об'єктів інфраструктури та необхідності покращення їх стану готовності до НС.

5) З метою розвитку напрямку інвестування у сферу цивільного захисту - підвищити рівень обізнаності щодо механізмів та можливостей інвестування серед представників органів влади на усіх рівнях, представників великого, середнього, малого бізнесу та громадськості. Розвивати фінансово-економічні інструменти інвестування, зокрема страхування у сфері управління ризиками НС;

6) Розробити та затвердити на законодавчому рівні альтернативні механізми оповіщення про надзвичайні ситуації з урахуванням ризиків, притаманних відповідному типу громади, фінансовим та ресурсним можливостям ОТГ;

7) Внести зміни до п.п. 7 п. 4 Типового положення про територіальну підсистему єдиної державної системи цивільного захисту [1] щодо обов'язкового мапування ризиків НС на усіх рівнях територіальних підсистем, починаючи з рівня ОТГ;

8) При розробці планів реагування на НС, планів евакуації та інших документів у сфері цивільного захисту в обов'язковому порядку враховувати потреби вразливих груп населення, що мають вади зору, слуху чи обмежені у мобільності.

9) Розглянути можливість навчання у сфері цивільного захисту за 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.

СПИСОК ПРОАНАЛІЗОВАНИХ ДОКУМЕНТІВ

Міжнародні документи

- Сендайська рамкова програма зі зниження ризиків надзвичайних ситуацій на 2015-2030 роки від 18.03.2015р. www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf
- Reading the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. https://www.preventionweb.net/files/46694_readingsendaiframeworkfordisasterri.pdf
- ECHO Factsheet – Disaster Risk Reduction - https://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/disaster_risk_reduction.pdf
- IOM in Disaster Risk Reduction and Resilience - <https://www.iom.int/disaster-risk-reduction>
- Natural Hazards, UnNatural Disasters: The Economics of Effective Prevention <https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/natural-hazards-unnatural-disasters-2010.pdf>

Акти національного законодавства:

Кодекси:

- Кодекс цивільного захисту України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

Закони України

- Про добровільне об'єднання територіальних громад <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
- Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14>
- Про інвестиційну діяльність <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>
- Про державно-приватне партнерство <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

Постанови та розпорядження Кабінету міністрів України

- Постанова Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-98-%D0%BF>
- Постанова Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF/ed20180613>
- Постанова Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1788-2002-%D0%BF#Text>
- Постанова Про затвердження Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2013-%D0%BF#Text>

- Постанова Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF#Text>
- Розпорядження Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>
- Розпорядження Про схвалення Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2018-%D1%80#Text>
- Розпорядження План заходів щодо реалізації Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 липня 2018 р. № 488-р Урядовий кур'єр від 14.07.2018 — № 130 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/488-2018-%D1%80>
- Розпорядження Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/488-2018-%D1%80>

Накази міністерств та відомств

- Про затвердження Положення про моніторинг потенційно небезпечних об'єктів. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1238-03>
- Про затвердження Положення про функціональну підсистему безпеки у сфері експлуатації об'єктів житлово-комунального господарства єдиної державної системи цивільного захисту <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0972-17>
- Про затвердження Положення про функціональну підсистему безпеки вугільно-промислового комплексу Міненерговугілля України єдиної державної системи цивільного захисту <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0590732-15>
- Про затвердження Положення про функціональну підсистему безпеки електроенергетичного та ядерно-промислового комплексів Міненерговугілля України єдиної державної системи цивільного захисту <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0591732-15>
- Про затвердження Положення про функціональну підсистему безпеки нафтогазового комплексу Міненерговугілля України єдиної державної системи цивільного захисту. Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 11.09.2015 № 589 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0589732-15>
- Про затвердження Положення про функціональну підсистему державного матеріального резерву єдиної державної системи цивільного захисту <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0136731->
- Про затвердження Положення про функціональну підсистему навчання дітей дошкільного віку, учнів та студентів діям у надзвичайних ситуаціях (з питань безпеки життєдіяльності) єдиної державної системи цивільного захисту <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1623-16>

- Про утворення функціональної підсистеми запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків в організаціях і на об'єктах галузей промисловості єдиної державної системи цивільного захисту <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0135731-16>
- Про затвердження Положення про функціональну підсистему запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій на залізничному транспорті <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0502-16>
- Про затвердження Положення про функціональну підсистему запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій на морському і річковому транспорті в акваторії морських портів, організації пошуково-рятувальних робіт в акваторії Чорного та Азовського морів <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0506-16>
- Про затвердження Положення про функціональну підсистему запобігання і реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій у дорожньому господарстві (через Укравтодор). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0701-17>
- Про затвердження Положення про функціональну підсистему протипаводкових заходів єдиної державної системи цивільного захисту <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0406-18>
- Про затвердження Положення про функціональну підсистему запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків у підпорядкованих організаціях, на підвідомчих об'єктах і територіях Міністерства оборони України єдиної державної системи цивільного захисту <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0546-19>
- Про затвердження Положення про функціональну підсистему запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій у зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення єдиної державної системи цивільного захисту.
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0642-19>
- Про затвердження Положення про функціональну підсистему забезпечення публічної (громадської) безпеки і порядку, безпеки дорожнього руху єдиної державної системи цивільного захисту <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1199-19>
- Про затвердження Організаційно-методичних вказівок з підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях на 2020 - 2021 роки. Наказ Державної служби з надзвичайних ситуацій України від 21.12.2019 № 738 <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0738388-19#Text>

Проекти нормативних актів

- Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Порядку функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій»;
- Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Регламенту взаємодії суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування надзвичайних ситуацій».

Цей звіт став можливим при остаточній підтримці Європейського Союзу через його Департамент цивільного захисту і операцій з гуманітарної допомоги.

*У цьому документі висвітлюється діяльність з надання гуманітарної допомоги, що здійснюється за фінансової підтримки Європейського союзу. Думки, висловлені в цьому документі, жодним чином не повинні розглядатися як офіційна позиція Європейського Союзу, і Європейська комісія не несе відповідальності за будь-яке використання інформації, що міститься в ньому).



**EMERGENCY
PULL**