

О. П. Борис,

к. тех. н., заступник начальника,

Український науково-дослідний інститут цивільного захисту

ORCID ID: 0000-0003-1236-7785

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.18.82

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СИЛ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

O. Boris,

candidate of technical sciences, Deputy Chief of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection

WAYS TO IMPROVE THE ORGANIZATION OF CIVIL DEFENSE ACTIVITIES

У статті зазначено, що для формування напрямів досліджень діяльності сил цивільного захисту з метою їх подальшого удосконалення, виникла необхідність визначення рівня ефективності кожної складової. Саме з такою метою було сформоване перше питання проведеного анкетування серед спеціалістів у сфері цивільного захисту. Встановлено, що найбільш ефективними серед сил цивільного захисту, на думку респондентів, є пожежно-рятувальні підрозділи. Відверто низьке значення ефективності спеціалісти надають добровільним формуванням цивільного захисту. Наголошено, що переважна більшість опитаних, на питання щодо ролі пожежної охорони у перспективі реорганізації цивільного захисту, надали відповідь, що національна пожежна охорона має бути самостійною структурою. Дещо меншою є частка тих, хто вважає, що національна пожежна охорона має виступати основою системи реагування цивільного захисту. Зазначено, що переважним напрямом державного регулювання цивільного захисту, спрямованим на удосконалення системи реагування, професіонали вважають підвищення оперативності дій сил цивільного захисту через: зменшення часу проходження сигналу про спрацювання систем виявлення небезпечних подій, прибуття підрозділів до місця небезпечних подій, надання екстреної медичної допомоги населенню, зосередження сил та засобів для ліквідації надзвичайних ситуацій. Встановлено за результатами соціологічного дослідження основні шляхи удосконалення діяльності сил цивільного захисту.

The article states that for the formation of directions of research of activity of civil defense forces with the purpose of their further improvement, it became necessary to determine the level of effectiveness of each component. It is for this purpose that the first questionnaire was conducted among civil protection professionals. According to the respondents, the most effective among the civil protection forces are fire and rescue units. Openly low value of efficiency specialists give voluntary formation of civil protection. It was emphasized that the overwhelming majority of respondents to the question about the role of fire protection in the prospect of civil protection reorganization responded that national fire protection should be an independent structure. The proportion of those who believe that national fire protection should form the basis of a civil protection response system is slightly smaller. It is noted that professionals consider the preferred direction of the state regulation of civil protection aimed at improving the response system by increasing the efficiency of actions of the civil defense forces by: reducing the time of signaling on triggering of the systems of detection of dangerous events, arrival of units to the scene of dangerous events, providing emergency medical assistance concentrating forces and resources in emergency response. According to the results of a sociological survey, the main ways of improving the activity of civil defense forces are: expanding the scope of involvement of Civil Service units of the State Emergency Situations to responding to dangerous events and emergencies of different levels with the obligation to legally regulate the professional status of heads of attested emergency officers to eliminate regional emergency situations; increasing the efficiency of actions of the civil defense forces by reducing the time of signaling on the operation of systems of detection of dangerous events, arrival of units to the scene of dangerous events, providing emergency medical assistance to the population, concentration of forces and means in the event of emergency situations; early formation of groups of civil protection forces, which in the present circumstances is associated with: the obligation to provide high-technogenic risk facilities to the emergency units and the creation of fire-fighting units in the united territorial communities;

improving the organization of activities and composition of civil protection forces in response to social and military emergencies; legal and regulatory support for the institutional framework for the development of voluntary and volunteer work in the field of civil protection.

Ключові слова: сфера цивільного захисту, сили цивільного захисту, надзвичайна ситуація, небезпечна подія, національна пожежна охорона.

Key words: civil protection, civil defense forces, emergency, dangerous event, national fire protection.

ВСТУП

Наукове товариство України вже тривалий час обговорює питання удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту (далі — ЦЗ) через визначену науковим середовищем недосконалість механізму реалізації заходів ЦЗ, особливу роль в якому відіграє діяльність сил ЦЗ [1, 2].

Фактично "сили цивільного захисту" — узагальнююче поняття, яке має на увазі конгломерат спеціалізованих організаційно-штатних формувань, які діють на постійній основі з метою реагування на небезпечні події і надзвичайні ситуації, та добровільних організаційних утворень, які можуть бути сформовані з метою ліквідації надзвичайних ситуацій та/або їх наслідків. Сили ЦЗ, як правило, входять до складу територіальних або функціональних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту (далі — ЄДС ЦЗ), основним завданням яких є реагування на небезпечні події і надзвичайні ситуації та виконання інших невідкладних завдань [3]. Таким чином, діяльність сил ЦЗ має безпосередній вплив на оперативність і ефективність реагування ЦЗ, а її удосконалення слід розглядати як важливий інструмент державного регулювання у сфері ЦЗ.

З метою формування шляхів удосконалення діяльності сил ЦЗ автором статті ініційовано соціологічне опитування серед професіоналів сфери ЦЗ, які відповідно до посадових та функціональних обов'язків здійснюють реалізацію заходів ЦЗ, а саме представників: центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері ЦЗ, а саме Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі — ДСНС), об'єднаних територіальних громад, як органів місцевого самоврядування (далі — ОТГ) та обласних державних адміністрацій (далі — Державна адміністрація).

ОСНОВНА ЧАСТИНА

Для формування напрямів досліджень діяльності сил ЦЗ з метою їх подальшого удосконалення виникла необхідність визначення рівня ефективності кожної складової. Саме з такою метою було сформоване пер-

ше питання проведеного анкетування серед спеціалістів у сфері ЦЗ, результати якого наведено в таблиці 1.

Найбільш ефективними серед сил ЦЗ, на думку респондентів, є пожежно-рятувальні підрозділи. Відверто низьке значення ефективності спеціалісти надають добровільним формуванням ЦЗ.

Слід звернути увагу на певну невідповідність у судженнях респондентів. Так, до складу оперативно-рятувальної служби входять пожежно-рятувальні підрозділи і аварійно-рятувальні служби центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (далі — ЦОВВ) [3], які в дійсності складають значну частину сил ЦЗ України. Однак професіонали у сфері ЦЗ виокремлюють діяльність пожежно-рятувальних підрозділів і надають їй більшого значення ніж оперативно-рятувальній службі ЦЗ у цілому. Зазначену обставину можна пов'язати з неповним розумінням частиною опитаних терміну "Оперативно-рятувальна служба" або навпаки, чітким розумінням місця пожежно-рятувальних підрозділів у системі реагування на небезпечні події, які складають найбільшу частину (82%) серед 399 атестованих аварійно-рятувальних служб в Україні [4]. Така теза цілком може мати місце з огляду на бачення респондентами місця національної пожежної охорони в системі реформованого ЦЗ України (рис. 1).

Так, переважна більшість опитаних на питання щодо ролі пожежної охорони у перспективі реорганізації ЦЗ, надали відповідь, що національна пожежна охорона має бути самостійною структурою. Дещо меншою є частка тих, хто вважає, що національна пожежна охорона має виступати основою системи реагування ЦЗ. Таким чином, переважна більшість респондентів (89%) виділяють особливу роль пожежно-рятувальних підрозділів у системі реагування на НП і НС.

Цілком послідовним кроком, спрямованим на розуміння суджень професійного кола, було отримання такої інформації: за якими саме критеріями діяльності респонденти визначали рівень ефективності сил ЦЗ (табл. 2).

Загалом найбільш значним критерієм щодо оцінки ефективності сил ЦЗ спеціалісти вважають час ліквідації

Таблиця 1. Оцінка ефективності сил ЦЗ, %

Сили ЦЗ	Державна адміністрація	ДСНС	ОТГ	Всього
Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту	48	58	51	56
Пожежно-рятувальні підрозділи	63	86	62	80
Аварійно-рятувальні служби	63	37	63	43
Спеціалізовані служби ЦЗ	37	8	37	15
Формування ЦЗ	25	4	24	9
Добровільні формування	0	3	0	2

Примітки: * Загальна чисельність респондентів — 1076 осіб.

* Сума відсотків може бути більшою за 100, оскільки респонденти мали можливість обрати декілька варіантів відповіді.

НС. Водночас слід звернути увагу на те, що представники ДСНС мають дещо інший погляд, і більш вагомим показником визначають час прибуття до місця виникнення НП. Зазначене в повній мірі корелюється між собою і підкреслює залежність ефективності діяльності сил ЦЗ від оперативності їх дій за призначенням. Позицію представників кластеру ДСНС логічно пояснити функціональною спрямованістю професійної діяльності опитаних, що діють як підсистема реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт ЄДС ЦЗ [5]. Зазначене знайшло своє відображення при визначенні шляхів оптимізації діяльності сил ЦЗ (табл. 3).

Так, переважне значення фахівці у сфері ЦЗ надають оптимізації діяльності ЦЗ через широке залучення підрозділів реагування ДСНС і дещо нівелюють роль ЄДС ЦЗ у досягненні оптимального реагування на НП і НС.

Так само, як критерії оцінки ефективності сил ЦЗ, шляхи досягнення оптимального реагування на небезпечні події фактично корелюють з узагальненими відповідями респондентів щодо визначення способів удосконалення системи реагування ЦЗ.

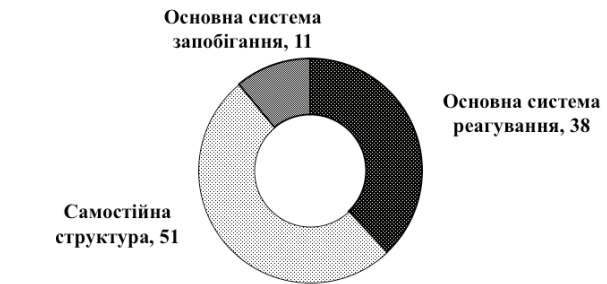


Рис. 1. Бачення респондентами місця національної пожежної охорони в системі ЦЗ, %

удосконалення системи реагування ЦЗ. Серед спеціалістів переважає думка стосовно необхідності підвищення оперативності реагування, що безпосередньо пов'язане із діяльністю сил ЦЗ (табл. 4).

Переважним напрямом державного регулювання ЦЗ, спрямованим на удосконалення системи реагування, професіонали вважають підвищення оперативності дій сил ЦЗ через: зменшення часу проходження сигналу про спрацювання систем виявлення НП, прибуття підрозділів

Таблиця 2. Критерії оцінки ефективності реагування на небезпечні події сил ЦЗ, %

Кластер респондентів	Критерії оцінки ефективності діяльності сил ЦЗ			
	Час прибуття	Загибель людей	Матеріальні збитки	Час ліквідації
Державна адміністрація	49	51	13	75
ДСНС	58	22	14	56
ОТГ	51	49	12	75
Всього	56	29	13	61

Примітки: * Загальна чисельність респондентів — 1076 осіб.

* Сума відсотків може бути більшою за 100, оскільки респонденти мали можливість обрати декілька варіантів відповіді.

Таблиця 3. Шляхи досягнення оптимального реагування на небезпечні події, %

Кластери	Створення підрозділів реагування громадами	Забезпечення об'єктів безпеки підрозділами реагування	Залучення підрозділів реагування ДСНС України	Функціонування ЄДС ЦЗ
Державна адміністрація	49	52	88	12
ДСНС	30	20	70	21
ОТГ	51	48	87	13
Всього	35	27	74	19

Примітки: * Загальна чисельність респондентів — 1075 осіб.

* Сума відсотків може бути більшою за 100, оскільки респонденти мали можливість обрати декілька варіантів відповіді.

Таблиця 4. Способи удосконалення системи реагування ЦЗ, %

Способи удосконалення	Державна адміністрація	ДСНС	ОТГ	Всього
Усунення дублювання функцій на рівні державних, місцевих органів влади	81	87	78	86
Проведення інституту професійних керівників робіт з ліквідації наслідків НС	81	85	71	84
Підвищення оперативності шляхом зменшення часу проходження сигналу про спрацювання систем виявлення НП, прибуття підрозділів до місця НП, надання екстреної медичної допомоги населенню, зосередження сил та засобів	92	96	80	95
Посилення ролі добровільної пожежної охорони	92	82	73	82
Обов'язковість забезпечення об'єктів високого рівня техногенного ризику об'єктовими аварійно-рятувальними підрозділами	86	83	82	83

Примітки: * Загальна чисельність респондентів — 1210 осіб.

* Сума відсотків може бути більшою за 100, оскільки респонденти мали можливість обрати декілька варіантів відповіді.

* Інші способи удосконалення, кількісна оцінка яких склала нижче 80%, в таблиці не наведено.

Таблиця 5. Заходи підвищення готовності сил ЦЗ до виконання завдань, %

Заходи	Державна адміністрація	ДСНС	ОТГ	Всього
Заздалегідь, у мирний час, створювати угруповання сил ЦЗ, здатних ефективно виконувати завдання в мирний і воєнний час	88	51	87	60
Розвивати сили і засоби авіаційного забезпечення екстреного реагування на НС, у тому числі в зонах військових конфліктів	25	15	25	17
Удосконалювати організацію та склад сил ЦЗ з урахуванням покладання на підрозділи вирішення завдань у сфері ЦЗ в мирний і воєнний час	27	44	24	39
Вдосконалювати систему підготовки сил ЦЗ	48	17	52	25

Примітки: * Загальна чисельність респондентів — 1070 осіб.

* Сума відсотків може бути більшою за 100, оскільки респонденти мали можливість обрати декілька варіантів відповіді.

до місця НП, надання екстреної медичної допомоги населенню, зосередження сил та засобів для ліквідації НС. Водночас, слід звернути увагу, що у порівнянні з даними анкетування щодо шляхів оптимізації реагування на НП, питання обов'язковості забезпечення об'єктів високого рівня техногенного ризику об'єктовими аварійно-рятувальними підрозділами знайшло значно більшу підтримку респондентів, — як спосіб удосконалення системи реагування ЦЗ, 27% і 83% відповідно (табл. 3, 4). Так само, значна різниця в оцінках респондентів стосується добровільницького руху в сфері ЦЗ та посилення ролі добровільної пожежної охорони (табл. 1, 4).

Останнім питанням анкетування стосовно удосконалення діяльності сил ЦЗ було визначення заходів, які сприятимуть підвищенню готовності до виконання завдань з реагування на НП і НС в сучасних умовах (табл. 5).

Найбільшої підтримки серед респондентів має захід щодо завчасного створення угруповань сил ЦЗ. Особливе значення (88%, 87%) такому рішенню надають спеціалісти кластерів Державна адміністрація та ОТГ. Водночас фахівці кластеру ДСНС звертають значну увагу на необхідність удосконалення організації та складу сил ЦЗ з урахуванням покладання на такі підрозділи вирішення завдань у сфері ЦЗ у мирний і воєнний час, що в повній мірі відповідає вимогам сьогодення — в умовах ведення "гібридної війни".

ВИСНОВКИ

На підставі професійної оцінки сил ЦЗ можна зробити такі висновки щодо формування шляхів удосконалення їх діяльності:

- розширення сфери залучення підрозділів ДСНС до реагування на НП і НС різних рівнів з обов'язковістю правового урегулювання професійного статусу керівників атестованих аварійно-рятувальних служб, як керівників з ліквідації НС регіонального рівня;

- підвищення оперативності дій сил ЦЗ шляхом зменшення часу проходження сигналу про спрацювання систем виявлення НП, прибуття підрозділів до місця НП, надання екстреної медичної допомоги населенню, зосередження сил та засобів для ліквідації НС;

- завчасне утворення угруповань сил ЦЗ, що в умовах сьогодення пов'язане з: обов'язковістю забезпечення об'єктів високого рівня техногенного ризику об'єктовими аварійно-рятувальними підрозділами та створенням пожежно-рятувальних підрозділів об'єднаними територіальними громадами;

- удосконалення організації діяльності та складу сил ЦЗ у рамках реагування на НС соціального та воєнного характеру;

- нормативно-правове забезпечення інституційних основ розвитку добровільницької та волонтерської справи у сфері ЦЗ.

Література:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р "Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій".

2. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2018 рік. URL: <http://www.dsns.gov.ua>

3. Кодекс цивільного захисту. // База даних "Законодавство України" / ВР України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>

4. Борис О.П. Державне регулювання норм дислокації пожежно-рятувальних підрозділів в Україні. Інвестиції: практика та досвід, № 5. 2019. С. 116—121.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 09 січня 2014 р. № 11 "Про затвердження Положення про Єдину державну систему цивільного захисту". URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-п/amp](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-п/&)

References:

1. The resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), "On approval of the Strategy for reform of the Civil Service of Ukraine Emergency Management System", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-p> (Accessed 12 August 2019).

2. Analytical review of the state of man-made and natural safety in Ukraine for 2018, available at: <http://www.dsns.gov.ua/> (Accessed 12 August 2019).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), Code of Civil Protection, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (Accessed 12 August 2019).

4. Boris, O.P. (2019), "State regulation of standards for the deployment of fire and rescue units in Ukraine" [Investy`ciyi: prakty`ka ta dosvid], vol. 5, pp. 116—121, Kiev, Ukraine.

5. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "On approval of the Regulation on the Unified State Civil Protection System", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-п/amp> / (Accessed 12 August 2019).

Стаття надійшла до редакції 15.08.2019 р.