

УДК 331.1;340.13;351:69;614.8;624:72;711
DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.1/12>

Махнюк В.В.

Державний податковий університет

Махнюк В.М.

ДУ «Інститут громадського здоров'я імені О.М. Марзєєва
Національної академії медичних наук України»

Самойлова І.І.

Державний податковий університет

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИМОГ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ ПІД ЧАС ПЛАНУВАННЯ ТА ЗАБУДОВИ ТЕРИТОРІЙ

У статті проведено аналіз міжнародного досвіду і новацій щодо містобудівного законодавства України в частині будівництва захисних споруд цивільного захисту. Обґрунтовано доповнення до переліку об'єктів, для яких передбачаються інженерно-технічні заходи цивільного захисту, об'єктами за класом наслідків ССІ (до яких відноситься більшість індивідуальних житлових будинків, 1–2 поверхова багатоквартирна житлова забудова тощо) на прикладі ізраїльського досвіду.

Визначено проблемні питання щодо забезпечення цивільного захисту населення в умовах війни, які потребують вирішення на рівні місцевих органів самоврядування та територіальних громад, а саме: розроблення новітньої містобудівної документації, що стосується питання проектування і будівництва захисних споруд цивільного захисту з прив'язкою до генеральних планів населених пунктів, детальних планів територій, комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади з урахуванням міжнародного досвіду.

Запропоновано вдосконалення механізму взаємовідносин органів державної влади та суб'єктів господарювання у питаннях використання існуючого фонду захисних споруд цивільного захисту для підвищення ефективності реагування на надзвичайні ситуації та кризові явища в країні. Для ефективного управління містобудівною діяльністю обґрунтовано необхідність розроблення на рівні Міністерства розвитку громад та територій України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністерства охорони здоров'я України, зацікавлених міністерств та відомств нових Державних будівельних норм ДБН В.2.2-5:202X «Будинки і споруди. Захисні споруди цивільного захисту», на заміну застарілим ДБН В.2.2-5-97 «Будинки і споруди. Захисні споруди цивільної оборони», з урахуванням міжнародних вимог та досвіду розвинутих країн.

Ключові слова: управління містобудівною діяльністю, споруди цивільного захисту, планування та проектування, міжнародний досвід, воєнний стан.

Постановка проблеми. У зв'язку з широко-масштабною збройною агресією російської федерації проти України Указом Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 р. в Україні з 24 лютого 2022 року було введено воєнний стан [1]. За інформацією Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України до переліку територіальних громад, що розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій та які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), віднесені частково території 9 областей. Всього до зазначеного переліку входить 329 громад [2].

Величезні втрати вітчизняної економіки, знищення та руйнування інфраструктури, внаслідок повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну, зумовлюють об'єктивну необхідність у прийнятті оперативних та антикризових рішень з боку держави для їх негайного відновлення. Враховуючи, те що в Україні упродовж воєнного стану продовжують функціонувати інфраструктурні, промислові, виробничі, громадські об'єкти та експлуатуються житлові будинки, то гостро постало питання забезпечити належні умов для цивільного захисту населення, збереження виробничих процесів і умов життєдіяльності населення

під час розбудови міст та населених пунктів у воєнний та післявоєнний періоди.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Результати наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як С. Андреев, Р. Андрюкайтене, Й. Ввайнхардт, А. Вейра-Рамос, Е. Головаха, І. Євтушенко, О. Кобзар, В. Кропивницький, Т. Любива, К. Пастух, С. Романенко, Г. Ситник, Р. Ткачук, І. Чаплай, Р. Шевчук, А. Ширінова свідчать про посилену увагу до організації цивільного захисту населення, постійно діючих органів управління цивільного захисту, реформування єдиної державної системи цивільного захисту, запобігання надзвичайних ситуацій тощо. Питання щодо управління містобудівною діяльністю у сфері цивільного захисту населення є недостатньо вивченими та потребує обґрунтування напрямів із його удосконалення.

Метою дослідження є визначення проблемних питань державного регулювання містобудівної діяльності щодо забезпечення оптимальних умов цивільного захисту населення в умовах воєнного стану з урахуванням міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. В результаті російського вторгнення в Україну відбулося руйнування значної кількості інфраструктурних об'єктів, промислових підприємств, виробництв, багатофункціональних житлових комплексів. Необхідність проведення реконструкції зруйнованих об'єктів, як окремих елементів нерухомого майна міст, а також комплексна реконструкція структурних підсистем міст потребує величезних фінансових, людських і часових ресурсів, належної проектної та будівельної бази. Така ситуація спонукає до глобального перегляду всіх параметрів сучасного містобудування з орієнтуванням на цивільний захист населення країни.

Відповідно до «Концепції захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій», схваленої Указом Президента України від 26.03.1999 року №284/99, забезпечення цивільного захисту населення є одним з найважливіших завдань держави, виконання якого забезпечується центральними органами виконавчої влади, територіальними громадами, суб'єктами господарювання у порядку реалізації статті 6 Кодексу Цивільного Захисту України. На підсилення функції держави щодо цивільного захисту населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій та у особливий період прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій» від 29.07.2022

№2486-IX, яким врегульовано питання проектування та будівництва на всіх об'єктах господарювання споруд цивільного захисту (укриття, сховище, бомбосховище) з урахуванням вимог інженерно-технічних заходів цивільного захисту [3]. Право на забезпечення засобами колективного захисту та їх використання мають працівники промислових підприємств, вчителі і учні, лікарі і пацієнти, а також пересічні громадяни України, що регламентовано новітніми вимогами статей 21, 32 Кодексу Цивільного Захисту України [4].

Згідно з «Порядком створення, утримання фонду захисних споруд цивільного захисту, виключення таких споруд із фонду та ведення його обліку» створення, утримання фонду захисних споруд цивільного захисту покладається на органи місцевого самоврядування та територіальні громади. Натомість утримання захисних споруд цивільного захисту у готовності до використання за призначенням здійснюється їх власниками, користувачами, юридичними особами, на балансі яких вони перебувають, на підставі укладених договорів про утримання (зберігання) захисних споруд [5].

За класифікацією до споруд цивільного захисту віднесені сховища, протирадіаційні укриття, споруди подвійного призначення та найпростіші укриття [5; 6]. В особливий період фонд захисних споруд цивільного захисту нарощується шляхом будівництва швидкостроюваних захисних споруд цивільного захисту та створення найпростіших укриттів.

За визначеннями термінів споруд цивільного захисту згідно з КЦЗ України:

– сховище – герметична споруда для захисту людей, в якій протягом певного часу створюються умови, що виключають вплив на них небезпечних факторів, які виникають внаслідок надзвичайної ситуації, воєнних (бойових) дій та терористичних актів;

– протирадіаційне укриття – негерметична споруда для захисту людей, в якій створюються умови, що виключають вплив на них іонізуючого опромінення у разі радіоактивного забруднення місцевості та дії звичайних засобів ураження.

– швидкостроювана захисна споруда – споруда, що зводиться (виготовляється, монтується) за короткий час із спеціальних конструкцій (виробів), вимоги до яких встановлюються будівельними нормами, стандартами та правилами;

– споруди подвійного призначення – наземні або підземні споруди чи їх окремі частини, що спроектовані або пристосовані для використання

за основним функціональним призначенням, у тому числі для захисту населення, та в яких створені умови для тимчасового перебування людей;

– найпростіші укриття – фортифікаційна споруда, цокольне або підвальне приміщення, інша споруда підземного простору міст та інших населених пунктів (підземні переходи, гаражі та інше), гірничі виробки, підвальні та інші приміщення, які можуть бути використані для захисту населення у разі виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру та у особливий період [4].

Більшість існуючих захисних споруд усіх типів, які знаходяться на обліку фонду захисних споруд цивільного захисту відповідно до наказу МВС України від 09.07.2018 р. №579, є будівлями подвійного призначення, і у мирний час ці приміщення використовувались під власні потреби балансоутримувача, (приміщення торгівлі і громадського харчування тощо).

Захисні споруди можуть використовуватися для потреб суб'єкта господарювання за умови приведення їх у готовність до використання за призначенням у строк, визначеним «Порядком створення, утримання фонду захисних споруд цивільного захисту, виключення таких споруд із фонду та ведення його обліку». Захисні споруди цивільного захисту державної та комунальної власності не підлягають приватизації (відчуженню). Суб'єкт господарювання під час використання захисної споруди для власних потреб забезпечує: збереження захисних властивостей споруди як в цілому, так і окремих її елементів; герметизацію (для сховищ) та гідроізоляцію всієї захисної споруди; збереження робочого стану інженерно-

технічного та спеціального обладнання, засобів зв'язку та оповіщення; належне утримання та експлуатацію захисної споруди відповідно до вимог, встановлених законодавством; доступність захисної споруди для інвалідів та інших маломобільних груп населення.

Залучення основних приміщень захисної споруди у мирний час для потреб суб'єкта господарювання здійснюється за умови використання ним не більше 50% розрахункової площі приміщень та збереження вільної площі і майна, що перебуває в укриттях, згідно вимог щодо утримання та експлуатації захисних споруд цивільного захисту [5; 6]. У зв'язку з цим пропонується внесення доповнення до Типового договору оренди захисних споруд цивільного захисту (у редакції постанови Кабінету Міністрів України №138) вказаними вище вимогами. Також пропонується доповнити зазначений Типовий договір вимогою про приведення захисної споруди в готовність до використання за призначенням у нормативний строк: не більше 12 годин – для захисних споруд, призначених для укриття працівників суб'єктів господарювання, віднесених до відповідних категорій цивільного захисту; не більше 24 годин – для інших захисних споруд, споруд подвійного призначення та найпростіших укриттів.

За даними Державної служби України з надзвичайних ситуацій, на початку 2022 року в Україні на обліку перебувало більше 21 тисячі захисних споруд цивільного захисту, у яких могли укритися лише 10% населення країни [7]. Аналізуючи показник забезпечення населення захисними спорудами цивільного захисту у європейських країнах (рис. 1) можна зазначити, що у Республіці Польщі

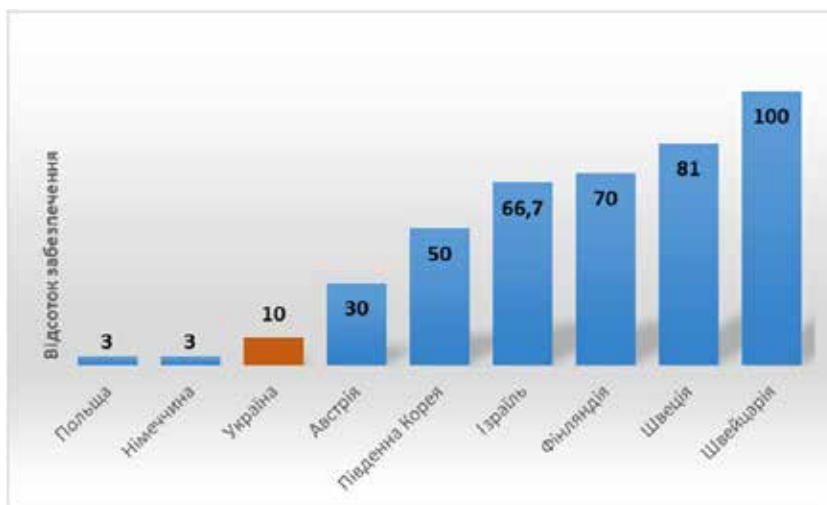


Рис. 1. Рівень забезпечення населення захисними спорудами цивільного захисту у різних країнах

Джерело: [8].

нараховується 39892 укриттів. У цих укриттях можуть розташовуватися близько 1 млн осіб, це близько 3% від загальної кількості населення країни. Така ж ситуація склалася і в Німеччині, у якій налічується близько 95000 готових до використання укриттів, що можуть розмістити 2,496 млн громадян (3%). Серед усіх країн – членів ЄС тільки муніципалітетами Швейцарії реалізовано забезпечення захисними спорудами цивільного захисту всіх громадян країни на 100% [8].

Міжнародний досвід містобудування, зокрема країни Ізраїлю, яка воює, засвідчує, що відповідно до Закону Ізраїлю «Про оборону» та нормативних документів містобудівного законодавства Ізраїлю: «Правил цивільної оборони (специфікації для будівництва укриттів), 1990-57», «Правил цивільної оборони (технічні умови будівництва укриттів)» (2016 р.), біля об'єктів, які не мають власного укриття, за рахунок держави облаштовуються вуличні бетонні укриття різної форми та місткості від 2 до 20 місць [9; 10]. Такі ж захисні бетонні споруди встановлюються на зупинках автотранспорту. Нашою країною запозичено та впроваджено цей досвід у містах, в яких ведуться бойові дії. Зокрема, Харківською міською територіальною громадою встановлено понад 25 захисних бетонних укриттів на зупинках автотранспорту для захисту цивільного населення від авіаударів (рис. 2, рис. 3).

Щодо державного регулювання у сфері містобудівної діяльності з метою вирішення проблемних питань із забезпечення цивільного захисту населення Верховною Радою України прийнято новітній Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій» (2022 р.), який регламентує обов'язкове забезпечення вимог цивільного

захисту для об'єктів, що будуються і за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками, на яких постійно перебуватимуть понад 50 фізичних осіб або періодично перебуватимуть понад 100 фізичних осіб, а саме: «Проектна документація на будівництво об'єктів ... обов'язково повинна передбачати розділ щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту ...». Зазначений Закон України направлений на збільшення відсотка охоплення населення захисними спорудами цивільного захисту на етапі розробки проектною документацією на будівництво об'єктів. Разом з тим, на нашу думку, доцільно при будівництві об'єктів за класом наслідків СС1 (до яких відноситься більшість індивідуальних житлових будинків, 1–2 поверхова багатоквартирна житлова забудова тощо) передбачати інженерно-технічні заходи цивільного захисту за аналогією Ізраїльського досвіду. Ізраїльське «Укриття типу А-1» згідно з «Правилами цивільної оборони (специфікації для будівництва укриттів), 1990-57», передбачається для житлового будинку, знаходиться в підземному рівні і має площу від 4 м² до 8 м². Щодо питання існуючої міської забудови, в якій проблематично добудувати підземні укриття, доцільно імплементувати досвід Швейцарії, за яким передбачається внутрішньоквартальне будівництво підземних громадських укриттів.

Розробка та впровадження новітнього законодавства викликають питання стандартизації та уніфікації різного роду діючих законів та підзаконних актів у єдину систему цивільного захисту. За таких умов діючий ДБН В.2.2-5-97 «Будинки і споруди. Захисні споруди цивільної оборони» можна вважати застарілим. Існує необхідність розробки на рівні Міністерства розвитку громад та територій України, Мініс-



Рис. 2. Зовнішній вигляд захисного бетонного укриття у м. Харкові

Джерело: [11]



Рис. 3. Внутрішній вигляд захисного бетонного укриття у м. Харкові

терства внутрішніх справ України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністерства охорони здоров'я України, зацікавлених міністерств та відомств нових ДБН В.2.2-5:202X «Будинки і споруди. Захисні споруди цивільного захисту», з урахуванням міжнародних вимог та досвіду технічно розвинутих країн.

Висновки. За результатами вивчення та порівняльного аналізу нормативних вимог вітчизняного та європейського законодавств встановлено, що у розвинутих країнах ЄС, зокрема Швейцарії у мирний час реалізовано право громадян на 100% щодо забезпечення захисними спорудами цивільного захисту. В Україні у чинному законодавстві відсутня норма щодо забезпечення (за необхідності) одночасного доступу для всього населення країни до захисних споруд цивільного захисту, що в свою чергу потребує врегулювання.

Встановлено, що на рівні територіальних громад доцільно розробити новітню містобудівну документацію, що стосується проектування і будівництва захисних споруд цивільного захисту з прив'язкою до генеральних планів населеного пункту, детальних планів територій, комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади з урахуванням міжнародного досвіду (на прикладі країни Ізраїль).

Для підвищення ефективності реагування на надзвичайні ситуації та кризові явища в країні запропоновано вдосконалення механізму взаємодії органів державної влади та суб'єктів господарювання у питаннях використання існуючого фонду захисних споруд цивільного захисту шляхом внесення змін до Типового договору оренди захисних споруд цивільного захисту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 р. № 138.

Список літератури:

1. Про введення воєнного стану в Україні / Указ Президента України від 24.02.2022 №64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 09.03.2023).
2. Перелік територіальних громад, що розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) станом на 10 листопада 2022 року /наказ Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України №75 від 20.04.22 р. (із змінами від 30.11.2022 р. № 98) //URL: <https://www.minre.gov.ua/doc/doc/103> (дата звернення: 10.12.2022).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій // Закон України від 29.07.2022 №2486-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2486-20#Text> (дата звернення: 09.03.2023).
4. Кодекс Цивільного Захисту України: Закон України від 02.10.2012 №5403-VI (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 09.03.2023).
5. Порядок створення, утримання фонду захисних споруд цивільного захисту, виключення таких споруд із фонду та ведення його обліку // Постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2017 №138 (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/134-2023-%D0%BF#n218> (дата звернення: 20.03.2023).
6. Вимоги щодо утримання та експлуатації захисних споруд цивільного захисту // Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.07.2018 р. № 579. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0879-18#Text> (дата звернення: 20.03.2023).
7. Дані Державної служби України з надзвичайних ситуацій про кількість захисних споруд цивільного захисту в Україні станом на 2022 р. URL: <https://www.dw.com/uk/ukritta-i-bomboshovisa-ak-v-ukraini-vpravlaut-pomilki-dovoennogo-casu/a-62923685> (дата звернення: 20.03.2023).
8. Тимошенко М.О., Коник С.В. Захиститися від війни: як вдосконалити фонд укриттів в Україні // Українська правда, розділ економічна правда, інтернет видання. 2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/06/15/688187/> (дата звернення: 20.03.2023).
9. Вимоги до цивільної оборони // Закон Ізраїлю від 15.09.1951 № 77 (із змінами), Ст. 14, розділ 3. URL: https://www.nevo.co.il/law_html/law01/125_001.htm#Seif24 (дата звернення: 08.03.2023).
10. Поповиченко І.В., Омеляненко М.В., Саньков П.М., Ткач Н.О. Структурованість містобудівного управління територіями післявоєнного відновлення України // The XVII International Scientific and Practical Conference «Multidisciplinary Academic Notes. Theory, Methodology and Practice», May 03-06, 2022, Tokyo, Japan. P. 96–100.
11. У Харкові встановили першу зупинку-укриття / інтернет-ЗМІ «Суспільне Новини». URL: <https://suspihne.media/272808-u-harkovi-vstanovili-persu-zupinku-gromadskogo-transportu-aka-moze-slugovati-ukrittam/> (дата звернення: 20.03.2023).

Makhniuk V.V., Makhniuk V.M., Samoiloa I.I. ENSURING THE REQUIREMENTS OF CIVIL PROTECTION OF THE POPULATION OF UKRAINE IN CONDITIONS OF WAR DURING THE PLANNING AND DEVELOPMENT OF TERRITORIES

The article provides an analysis of international experience and the new urban planning legislation of Ukraine in terms of building protective structures for civil defense. The additions to the list of objects that require civil defense engineering measures are justified, which include objects of class CCI, to which the majority of individual residential buildings, 1–2 storey residential buildings, etc. belong. It is proposed to implement this approach by analogy with the Israeli experience.

Problematic issues regarding the provision of civil protection of the population in wartime conditions that need to be resolved at the level of local self-government bodies and territorial communities have been identified, namely: the development of the latest urban planning documentation related to the design and construction of protective structures of civil protection with reference to the general plans of the population points, detailed plans of territories, a comprehensive plan of spatial development of the territory of the territorial community, taking into account international experience.

It is proposed to improve the mechanism of relations between state authorities and business entities in matters of using the existing fund of civil defense protective structures to increase the effectiveness of responding to emergency situations and crisis phenomena in the country.

For the effective management of urban planning activities, the need to develop at the level of the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the State Service of Ukraine for Emergency Situations, the Ministry of Health of Ukraine, interested ministries and departments of new State Building Standards DBN B.2.2-5 :202X «Buildings and structures. Protective structures of civil protection», to replace the outdated DBN B.2.2-5-97 «Buildings and structures. Protective structures of civil defense», taking into account international requirements and the experience of developed countries.

Key words: *urban development management, civil defense structures, planning and design, international experience, martial law.*