

**Міністерство освіти і науки України
Західноукраїнський національний університет
Кафедра менеджменту, публічного управління та персоналу**

**Заяць Роман Васильович
ВЗАЄМОДІЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ПИТАННЯХ
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

**спеціальність Публічне управління та адміністрування
освітньо-професійна програма Публічне управління та
адміністрування**

Кваліфікаційна робота за освітнім ступенем «магістр»

Тернопіль - 2024

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ПИТАННЯХ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	6
1.1. Цивільний захист як об'єкт управлінського впливу місцевих органів влади	6
1.2. Інституційний базис взаємодії місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту	13
Висновки до розділу 1	18
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ЧИННОЇ ПРАКТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ	19
2.1. Об'єктно-суб'єктний аналіз забезпечення цивільного захисту на рівні територіальної громади	19
2.2. Аналіз діючої моделі управління забезпеченням цивільного захисту на рівні територіальної громади	24
Висновки до розділу 2	30
РОЗДІЛ 3. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СУЧАСНИХ ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ПИТАННЯХ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ	32
3.1. Основні виклики для місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту під час воєнного стану	32
3.2. Нові контури взаємодії органів влади в питаннях цивільного захисту в контексті сучасних викликів та загроз	38
Висновки до розділу 3	44
ВИСНОВКИ	45
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	49

.ВСТУП

Актуальність проблеми. Взаємодія місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту є важливим аспектом забезпечення безпеки населення під час надзвичайних ситуацій. Основним завданням цієї взаємодії є координація дій між різними рівнями влади та організаціями для ефективного реагування на НС, мінімізації їх наслідків і швидкого відновлення нормального життєзабезпечення населення. Ефективна взаємодія місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту є ключовою для збереження життя та здоров'я громадян, зменшення матеріальних збитків та швидкого відновлення після надзвичайних ситуацій. Ретельне планування, чітка координація і мобілізація ресурсів на місцевому рівні допомагають забезпечити належне реагування на різноманітні загрози.

Аналіз останніх досліджень та наукових праць. Проблематика цивільного захисту досліджена у працях таких вітчизняних вчених як Барило О. [2,3], Васійчук В. [7], Кулешов М. [20,21], Лещенко О. [23], Павлов С. [29,30], Фесенко Г. [40] та інших. Проблематика взаємодії інституційних одиниць сектору публічного управління, зокрема в сфері цивільного захисту й загаяорм досліджена у працях Андреєв С. [1], Белікова К. [4], Дем'янчук І. [11], Мельник А. [26], Федорчак В. [38, 39], Шкільняк М. [43] та інших.

Мета кваліфікаційної роботи - дослідження теоретичних, інституційних, прикладних засад взаємодії місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту задля вироблення практикоорієнтованих рекомендацій в напрямку удосконалення.

Завдання:

- обґрунтувати цивільний захист як об'єкт управлінського впливу місцевих органів влади,
- узагальнити інституційний базис взаємодії місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту,

- здійснити об'єктно-суб'єктний аналіз забезпечення цивільного захисту в територіальних громадах,
- проаналізувати чинну практику забезпечення цивільного захисту в територіальних громадах,
- згрупувати основні виклики для місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту під час воєнного стану та виробити шляхи їх нівелювання,
- змодельовати сучасні форми взаємодії місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту.

Об'єкт кваліфікаційної роботи - взаємодія місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту.

Предметом роботи є сукупність інституційних та управлінських форм, методів взаємодії місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту.

Методи дослідження. Для реалізації означених завдань у роботі були використані такі методи дослідження: синтезу - для обґрунтування цивільного захисту як об'єкт управлінського впливу місцевих органів влади (§1.1), узагальнення - для дослідження інституційного базису взаємодії місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту (§1.2), аналізу - для об'єктно-суб'єктного вивчення забезпечення цивільного захисту в територіальних громадах (§2.1), порівняння - для вивчення чинної практики забезпечення цивільного захисту в територіальних громадах (§2.2), індукції, дедукції - для групування основних викликів для місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту під час воєнного стану (§3.1), моделювання - для удосконалення форм взаємодії місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту (§3.2).

Практична значимість результатів. запропоновані управлінські підходи щодо удосконалення взаємодії місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту мають практикоорієнтований характер та будуть запроваджені у діяльність Управління цивільного захисту ГУ ДСНС України в Закарпатській області

Апробація. За результатами дослідження опубліковано дві тези доповідей на науково-практичних конференціях [13,14].

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ПИТАННЯХ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

1.1. Цивільний захист як об'єкт управлінського впливу місцевих органів влади

Цивільний захист - це система організаційних, технічних, медичних, правових та інших заходів, спрямованих на захист населення, матеріальних і культурних цінностей, навколишнього середовища від наслідків надзвичайних ситуацій, збереження життєдіяльності та відновлення нормальних умов після їх виникнення. Цивільний захист включає широкий спектр діяльності, що охоплює заходи щодо попередження, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а також навчання, підготовку і організацію забезпечення безпеки на рівні держави, регіонів та місцевих громад.

"Відповідно до Конституції України, кожен громадянин має право на захист свого здоров'я та життя від наслідків стихійного лиха, аварій, катастроф, застосування зброї, а, також, на гарантоване забезпечення реалізації такого права від державних органів виконавчої влади, керівників установ, організацій, підприємств будь-якої форми власності та підпорядкування" [17]. Будучи гарантом такого права, держава повинна формувати й розвивати єдину загальну державну парадигму цивільного захисту. "Така система має включати до свого складу функції цивільної оборони та захисту населення і державних територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характерів" [7].

У науковій літературі по цивільному захисті термін цивільний захист визначається як сукупність всіх управлінських заходів, спрямованих на захист громадян, майна та навколишнього природного середовища від стихійних лих, аварій, й від різного роду небезпек, які виникають під час воєнних дій.

Термін «цивільний захист» можна трактувати як сукупність заходів щодо підготовки до захисту й безпосередньо заходи щодо захисту громадян,

матеріальних і культурних цінностей, навколишнього середовища від надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру, від небезпек, зумовлених збройними конфліктами.

Більшість науковців розглядають "цивільний захист як комплекс дій щодо захисту населення, державних територій, навколишнього середовища, культурних і матеріальних цінностей та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій під час мирного та воєнного часів, а, також, від тих надзвичайних ситуацій, які виникають під час проведення військових дій, або внаслідок цих дій, та щодо забезпечення безпеки людей та пожежної безпеки на водних об'єктах. Тобто, мова йде про те, що до комплексу дій, здійснюваних у межах цивільного захисту, також, входить забезпечення захищеності об'єктів, необхідних для національної безпеки держави, а, також, для збереження об'єктів, важливих для стабільного функціонування економіки та підтримки життєдіяльності суспільства, в умовах воєнного часу [2,23,30].

В контексті нашого дослідження ми будемо розглядати цивільний захист як заходи інституційних одиниць публічного сектору в цілях захисту громадян, територій, майна й навколишнього середовища від наслідків надзвичайних ситуацій різного характеру через їх запобігання чи їх усунення й надання допомоги постраждалим.

В контексті публічного управління, цивільний захист має ряд специфічних ознак (див. рис. 1.1).

В контексті реалізації мети нашого дослідження зазначимо наступне. "В Україні проводиться реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади під час якої змінився адміністративно-територіальний устрій держави, відбулось формування територіальних громад, здійснюється перерозподіл повноважень на базовий рівень влади – в територіальні громади. Реформа децентралізації безумовно впливає на стан цивільного захисту територіальних громад, змушує органи місцевого самоврядування переглянути організацію цивільного захисту на відповідних

територіях, спонукає до пошуку нових форм і методів забезпечення безпеки громадян" [18].

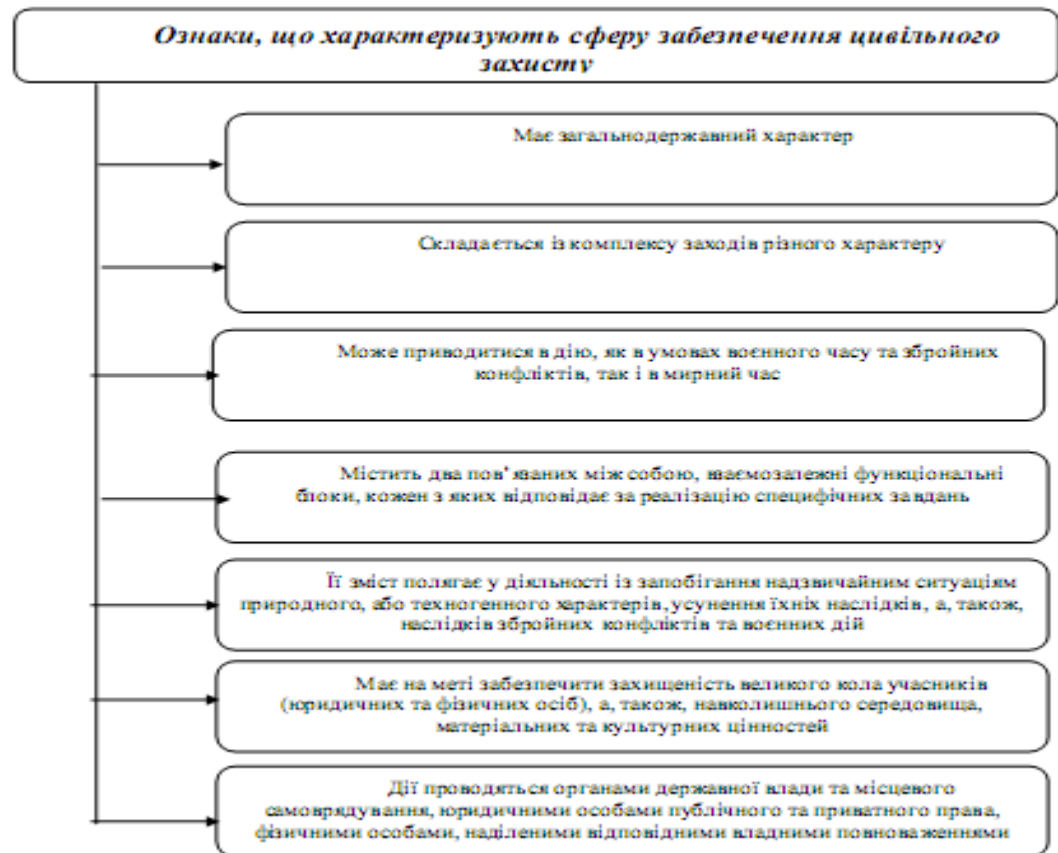


Рис. 1.1 Цивільний захист в контексті публічного управління

Примітка. Складено на основі [2]

У цьому аспекті визначення вимог до реалізації завдань цивільного захисту на рівні місцевих органів влади є досить актуальним. При цьому питання означення напрямків змін до чинного законодавства, що регулює організацію цивільного захисту на рівні територіальної громади потребують інституційного вирішення.

Саме на рівні місцевих органів влади повинні реалізовуватися такі принципи і завдання цивільного захисту (див. табл. 1.1).

Задля ефективного виконання принципів й завдань цивільного захисту, зменшення матеріальних втрат й недопущення шкоди культурним й матеріальним цінностям й довколишньому середовищу у випадку виникнення надзвичайних ситуацій місцеві органи влади й підпорядковані їм

добровільні рятувальні формування та установи незалежно від форми власності, здійснюють інформування й оповіщення, укриття у захисних спорудах, евакуацію, моніторинг та лабораторний контроль, інженерний, медичний, біологічний, екологічний, психологічний, радіаційний та хімічний захист.

Таблиця 1.1

Принципи і завдання цивільного захисту на рівні територіальної громади

Принципи
гарантування громадянам права на захист життя, здоров'я та їх майна, а юридичним особам - права на безпечне функціонування
добровільності при залученні людей до здійснення заходів у сфері цивільного захисту, пов'язаних з ризиком для життя і здоров'я
комплексного підходу до вирішення завдань цивільного захисту
створення системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно-обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій і мінімізації їх наслідків
територіальності та функціональності єдиної системи цивільного захисту
гласності, вільного доступу населення до інформації у сфері цивільного захисту відповідно до законодавства
мінімізації заподіяння шкоди довкіллю
Завдання
збір та аналітичне опрацювання інформації про надзвичайні ситуації
здійснення нагляду і контролю у сфері цивільного захисту
прогнозування та оцінка соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій
проведення невідкладних робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та організація життєзабезпечення постраждалого населення
розроблення і здійснення запобіжних заходів у сфері цивільного захисту
створення, збереження і раціональне використання матеріальних ресурсів, необхідних для запобігання надзвичайним ситуаціям
оперативне оповіщення населення про виникнення або загрозу виникнення надзвичайної ситуації, своєчасне достовірне інформування про обстановку, яка складається, та заходи, що вживаються для запобігання надзвичайним ситуаціям та подолання їх наслідків
організація захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, надання невідкладної психологічної, медичної та іншої допомоги потерпілим
забезпечення постійної готовності сил і засобів цивільного захисту до запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків

Примітка. Складено на основі [21]

"Оповіщення та інформування у сфері цивільного захисту включають:

- оперативне доведення до відома населення інформації про виникнення або можливу загрозу виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі через загальнодержавну, територіальні і локальні автоматизовані системи централізованого оповіщення;
- завчасне створення та організаційно-технічне поєднання постійно діючих локальних систем оповіщення та інформування населення із

спеціальними системами спостереження і контролю в зонах можливого ураження;

- централізоване використання мереж зв'язку, радіомовлення, телебачення та інших технічних засобів передачі інформації незалежно від форми власності та підпорядкування з разі виникнення надзвичайних ситуацій" [19].

Сьогодні, під час воєнного стану значно актуалізувалося завдання місцевих органів влади щодо створення фонду захисних споруд (див. табл. 1.2).

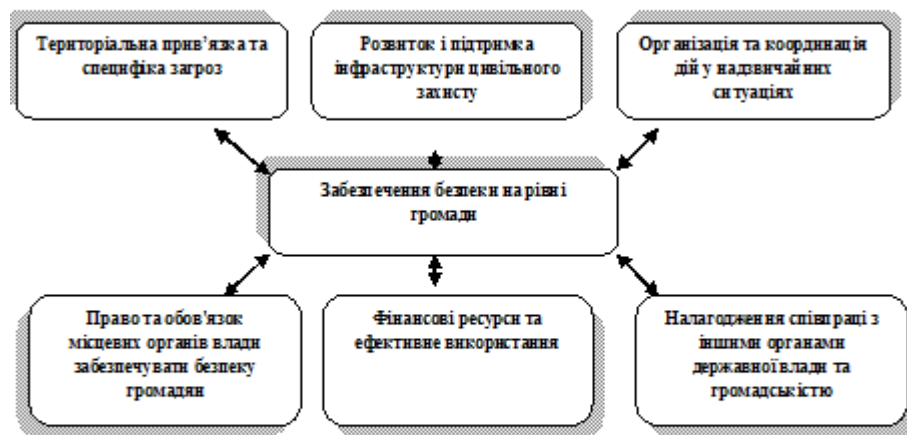
Таблиця 1.2

**Основні завдання місцевих органів влади щодо створення фонду
захисних споруд**

комплексного освоєння підземного простору населених пунктів для розміщення в ньому споруд і приміщень соціально-побутового, виробничого і господарського призначення з урахуванням необхідності пристосування і використання частини приміщень для укриття населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій
дообладнання з урахуванням вимог захисту підвальних та інших заглиблених приміщень
обстеження і взяття на облік підземних і наземних будівель та споруд, що відповідають вимогам захисту, споруд підземного простору населених пунктів, гірничих виробок і природних порожнин
будівництва заглиблених споруд, інших нерухомих об'єктів, пристосованих для виконання завдань цивільного захисту
будівництва в період загрози виникнення надзвичайних ситуацій найпростіших сховищ та укриттів
будівництва окремих сховищ і протирадіаційних укриттів

Примітка. Складено на основі [24,32]

Отже, цивільний захист є одним з ключових елементів системи безпеки держави, і його управління на місцевому рівні є важливим для забезпечення ефективної готовності та реагування на надзвичайні ситуації. Місцеві органи влади відіграють критичну роль у створенні, координації та реалізації заходів цивільного захисту, оскільки саме вони найкраще знайомі з місцевими особливостями, ресурсами та потребами громади. Основні тези обґрунтування цивільного захисту як об'єкта управлінського впливу місцевих органів влади наведено на рисунку 1.2.



**Рис. 1.2 Цивільний захист як об'єкта управлінського впливу
місцевих органів влади**

Примітка. Складено на основі [24,32]

Місцеві органи влади краще орієнтуються в особливостях території, включаючи географічні, соціальні, економічні та екологічні фактори. Це дозволяє їм ефективно оцінювати ризики та загрози, які можуть виникнути саме в межах конкретної території (наприклад, повені, пожежі, техногенні катастрофи). Управлінський вплив місцевих органів влади полягає в здатності врахувати ці фактори при розробці планів та заходів цивільного захисту.

Цивільний захист є частиною системи безпеки, яка безпосередньо впливає на життя та здоров'я громадян. Оскільки місцеві органи влади мають безпосередній контакт з населенням, вони здатні оперативно реагувати на потреби громадян, проводити інформаційні кампанії, надавати допомогу в разі надзвичайних ситуацій і забезпечувати евакуацію та розподіл ресурсів.

Місцеві органи влади є головними організаторами заходів щодо реагування на надзвичайні ситуації на рівні громади. Вони забезпечують координацію між різними службами (пожежні, медичні, рятувальні, поліція, органи місцевого самоврядування) для ефективного подолання наслідків катастроф чи кризових ситуацій. В умовах великомасштабних кризових

ситуацій місцеві органи влади мають діяти швидко і злагоджено, щоб мінімізувати шкоду для населення та матеріальних ресурсів.

Місцеві органи влади займаються плануванням і підтримкою інфраструктури цивільного захисту: будівництво укриттів, створення резервів води, продуктів харчування, медикаментів, а також забезпечення інших ресурсів для дій у разі надзвичайних ситуацій. Вони можуть організовувати навчання населення та підвищення рівня готовності до різних типів загроз (пожежі, терористичні акти, природні катастрофи тощо).

Відповідно до законодавства, місцеві органи влади несуть відповідальність за забезпечення безпеки громадян у межах своєї компетенції. Вони зобов'язані організовувати підготовку до надзвичайних ситуацій, інформувати населення про потенційні ризики та надавати допомогу у випадку кризових ситуацій. У цьому контексті цивільний захист є прямим об'єктом управлінського впливу органів місцевого самоврядування.

Для ефективної реалізації заходів цивільного захисту місцеві органи влади повинні налагоджувати співпрацю з державними, обласними та іншими місцевими органами влади, а також з громадськими організаціями, підприємствами та волонтерами. Це дозволяє створити єдину, скоординовану систему реагування на надзвичайні ситуації, що включає не тільки державні структури, але й приватний сектор та місцеву громаду.

Місцеві органи влади мають доступ до бюджетних ресурсів, які можуть бути направлені на заходи цивільного захисту, зокрема на закупівлю необхідного обладнання, матеріалів для укриттів, проведення навчань, модернізацію інфраструктури безпеки тощо. Вони відповідають за ефективне планування та використання фінансових ресурсів для забезпечення готовності територіальної громади до надзвичайних ситуацій.

Таким чином, цивільний захист, як об'єкт управлінського впливу місцевих органів влади, є необхідним елементом для забезпечення безпеки на місцевому рівні. Ефективне управління цивільним захистом на рівні місцевих органів влади включає в себе оцінку загроз, планування та реалізацію заходів

щодо готовності та реагування на надзвичайні ситуації, координацію дій різних служб і забезпечення безпеки громадян. Місцеві органи влади володіють необхідними ресурсами та повноваженнями для ефективного впливу на систему цивільного захисту та забезпечення безпеки своєї громади.

1.2.Інституційний базис взаємодії місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту

Інституційний базис взаємодії місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту складається з різних елементів: нормативно-правової бази, організаційних структур місцевих органів влади, спеціалізованих підрозділів та системи координації між різними інституціями, службами та громадськістю. Важливим аспектом є забезпечення ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування, державними структурами, рятувальними службами, підприємствами та громадянами, що дозволяє швидко і ефективно реагувати на надзвичайні ситуації на місцевому рівні.

Ефективність реалізації інституційного базису взаємодії місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту знаходиться в прямій залежності від стану інституційної бази, що регулює правовідносини в цій сфері й забезпечує:

- "проведення єдиної державної політики та реалізацію повноважень органами влади і управління всіх рівнів, суб'єктами господарювання (незалежно від організаційно – правової форми та виду власності), громадськими об'єднаннями та громадянами в різних умовах надзвичайної обстановки;

- створення суспільно-політичних, організаційних, економічних, соціальних і правових умов, при яких не може бути прийнята жодна програма розвитку і розміщення продуктивних сил, не може бути розпочатий

жоден експеримент, будівництво якого б то не було об'єкта, якщо це веде до зниження рівня безпеки і ступеня захищеності людей, якими б намірами і обставинами вони не диктувалися, тобто попередження надзвичайних ситуацій різного характеру і підвищення сталого функціонування об'єктів соціально-економічного призначення і всієї інфраструктури;

– оперативне реагування та ефективне управління при виникненні надзвичайних ситуацій різного характеру, своєчасне відновлення безпеки і нормальних умов життєдіяльності населення і функціонування виробничо-економічних систем в зоні лиха" [21].

Нормативно-правовий базис визначається тим, що взаємодія місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту регулюється низкою законів, підзаконних актів та стандартів, що визначають права та обов'язки місцевих органів влади, а також механізми реагування на надзвичайні ситуації. Основні нормативно-правові акти включають:

- Закон України "Про цивільний захист" - визначає загальні принципи організації цивільного захисту в Україні, відповідальність органів місцевої влади та інші питання, пов'язані з забезпеченням безпеки населення.
- Кодекс цивільного захисту України - встановлює організаційно-правову основу цивільного захисту в державі, зокрема щодо взаємодії органів місцевого самоврядування, центральних органів виконавчої влади, а також взаємодії з іншими зацікавленими сторонами.
- Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про цивільний захист" - регулює питання організації та функціонування органів управління, а також чітко визначає роль місцевих органів влади у вирішенні питань цивільного захисту.
- Закони і нормативи, що стосуються специфічних загроз (наприклад, щодо техногенних катастроф, радіаційної безпеки тощо) - визначають роль місцевих органів влади в боротьбі з конкретними видами надзвичайних ситуацій.

Місцеві органи влади відіграють ключову роль у забезпеченні безпеки на місцях, тому їх організаційна структура для цивільного захисту є однією з основних складових інституційного базису. Це включає:

- міські, районні та обласні державні адміністрації: органи виконавчої влади, що виконують функції, пов'язані з реалізацією державної політики в сфері цивільного захисту на місцевому рівні. Вони координують роботу місцевих підрозділів, забезпечують ресурси для заходів цивільного захисту, а також взаємодіють із центральними органами влади,
- місцеві органи самоврядування (міські ради, селищні ради): органи, що займаються безпосередньо питаннями організації захисту населення на рівні територіальних громад. Вони координують діяльність місцевих комунальних служб і сприяють створенню необхідної інфраструктури для реагування на надзвичайні ситуації (укриття, запаси води, їжі тощо),
- координаційні ради з питань цивільного захисту: створюються на різних рівнях місцевої влади для координації дій між різними органами та службами (пожежні, медичні, поліція, рятувальні служби).

Для забезпечення належного реагування на надзвичайні ситуації на місцевому рівні створюються спеціалізовані підрозділи цивільного захисту, які є частиною системи управління. Ці підрозділи включають:

- ДСНС - Державну службу з надзвичайних ситуацій є основним органом, що забезпечує оперативне реагування на надзвичайні ситуації. Вона має територіальні підрозділи, які співпрацюють з місцевими органами влади для проведення рятувальних операцій,
- пожежно-рятувальні підрозділи, що створюються на рівні територіальних громад для забезпечення локального реагування на надзвичайні ситуації, зокрема на пожежі та інші техногенні аварії,
- медичні підрозділи, зокрема лікарні, швидка допомога, які є частиною системи цивільного захисту, забезпечують надання медичної допомоги в разі надзвичайних ситуацій.

Взаємодія місцевих органів влади з іншими структурами та установами є важливим елементом інституційного базису. Сюди входять:

- міністерства та центральні органи виконавчої влади: наприклад, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство інфраструктури, які мають центральні функції з управління цивільним захистом на рівні держави. Місцеві органи влади забезпечують координацію з ними в питаннях, що стосуються конкретних територій,
- громадські організації та волонтери: організації, які займаються підготовкою населення до надзвичайних ситуацій, проведенням навчань і тренувань. Вони можуть надавати підтримку місцевим органам влади в умовах кризових ситуацій,
- представники підприємств і бізнесу: приватний сектор може забезпечити ресурси для організації цивільного захисту (наприклад, транспортні засоби, обладнання, продукти).

Важливу роль в інституційній структурі взаємодії місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту займають системи збору та поширення інформації, зокрема:

- системи оповіщення та інформування населення: місцеві органи влади мають організувати канали для поширення важливої інформації про загрози, евакуацію, поведінку під час надзвичайних ситуацій (через радіо, телебачення, інтернет, мобільні додатки),
- аналітичні та кризові центри задля моніторингу ситуації на місцях і координації дій усіх структур.

Місцеві органи влади в питаннях цивільного захисту реалізують всі функції менеджменту, про що свідчать дані таблиці 1.3.

Таблиця 1.3

**Функції менеджменту, що інституційно реалізують місцеві органи влади
в питаннях цивільного захисту**

Організування
забезпечення виконання завдань створеними ними територіальними підсистемами та їх ланками
керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням
організація аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій
організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій
Контроль
здійснення контролю за утриманням та станом готовності захисних споруд цивільного захисту
контроль та здійснення комплексу заходів, спрямованих на поліпшення пожежної безпеки суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління
Планування
розрахунки та забезпечення реалізації регіональних, місцевих програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки
планування та організація роботи з дообладнання або спорудження в особливий період підвальних та інших заглиблених приміщень для укриття населення
прийняття рішень про подальше використання захисних споруд цивільного захисту державної та комунальної власності

Примітка. Складено на основі [30]

Важливим інституційним елементом управлінського впливу місцевого органу влади є його структурний підрозділ з питань цивільного захисту. Як правило це є підрозділ виконавчого комітету відповідної місцевої ради, до сфери повноважень котрого є управління в сфері цивільного захисту, зокрема організація протипожежної безпеки, запобігання надзвичайним ситуаціям, менеджмент системи оповіщень. У невеликих за розміром територіальних громадах такі функції можуть виконувати групи осіб чи конкретна посадова особа, що здійснює менеджмент усіх суб'єктів, залучених до цивільного захисту на відповідній територіальній громаді.

Висновки до розділу 1

Цивільний захист як заходи інституційних одиниць публічного сектору в цілях захисту громадян, територій, майна й навколишнього середовища від наслідків надзвичайних ситуацій різного характеру через їх запобігання чи їх усунення й надання допомоги постраждалим.

Цивільний захист є одним з ключових елементів системи безпеки держави, і його управління на місцевому рівні є важливим для забезпечення ефективної готовності та реагування на надзвичайні ситуації.

Місцеві органи влади відіграють критичну роль у створенні, координації та реалізації заходів цивільного захисту, оскільки саме вони найкраще знайомі з місцевими особливостями, ресурсами та потребами громади. Управлінський вплив місцевих органів влади полягає в здатності врахувати ці фактори при розробці планів та заходів цивільного захисту.

Інституційний базис взаємодії місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту складається з різних елементів: нормативно-правової бази, організаційних структур місцевих органів влади, спеціалізованих підрозділів та системи координації між різними інституціями, службами та громадськістю. Важливим аспектом є забезпечення ефективної взаємодії між органами місцевого самоврядування, державними структурами, рятувальними службами, підприємствами та громадянами, що дозволяє швидко і ефективно реагувати на надзвичайні ситуації на місцевому рівні.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ЧИННОЇ ПРАКТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

2.1. Об'єктно-суб'єктний аналіз забезпечення цивільного захисту на рівні територіальної громади

Об'єктно-суб'єктний аналіз забезпечення цивільного захисту на рівні територіальної громади дозволяє розуміти складні взаємозв'язки між різними елементами системи цивільного захисту. Це дозволяє місцевим органам влади, службам та інституціям своєчасно реагувати на надзвичайні ситуації, забезпечувати безпеку та життєзабезпечення населення, мінімізувати ризики та шкоду від кризових подій, а також ефективно використовувати наявні ресурси та можливості для захисту громади.

Об'єктно-суб'єктний аналіз забезпечення цивільного захисту на рівні територіальної громади дозволяє детально розглянути, хто (суб'єкти) і що (об'єкти) є основними учасниками та елементами системи цивільного захисту на місцевому рівні. Цей аналіз дозволяє не лише зрозуміти, хто відповідає за управління, реагування та виконання завдань цивільного захисту, але й визначити, які ресурси, інфраструктура та процеси є ключовими для забезпечення безпеки населення в умовах надзвичайних ситуацій.

Об'єкти цивільного захисту - це матеріальні та нематеріальні елементи, на які спрямовані заходи цивільного захисту, тобто все, що підлягає захисту від можливих загроз і надзвичайних ситуацій на місцевому рівні.

Населення громади є основним об'єктом захисту. Основні завдання полягають у забезпеченні безпеки людей під час надзвичайних ситуацій, попередженні людських жертв і захисті здоров'я громадян, забезпеченні евакуації населення, наданні медичної допомоги постраждалим та інформування громадян про загрози та способи поведінки в кризових ситуаціях.

"Наразі тактика кривавої Росії після низки болючих поразок на фронті звелася до тієї, яку вони застосовували у Чечні та Сирії – терористичних обстрілів саме цивільних об'єктів та мирного населення. Тому вони все частіше б'ють по житлових багатоповерхівках, школах та дитсадках, медичних закладах. І використовують в основному ракети, дрони та керовані авіабомби, які запускають по містах та селищах з далекої відстані, бо так і не досягли бажаного панування у повітрі. Судячи із наміру ворога примусити Україну до якоїсь заморозки війни, такі атаки будуть лише посилюватися. В цих складних умовах війни, яка продовжується вже майже 15 місяців, українцям потрібно не тільки періодично ховатися у метро чи інших сховищах, але ще й працювати та навчатися. Життя має тривати. Тому посилення захисту цивільного населення від обстрілів російських терористів стає одним із найважливіших питань сьогодення" [29].

Наступним об'єктом захисту є інфраструктура та комунальні об'єкти, які повинні бути захищені в першу чергу, оскільки їх пошкодження може призвести до значних соціальних та економічних втрат. Насамперед мова йде про водопостачання, електропостачання, теплопостачання, системи зв'язку та інтернет, охоронні структури, житлові будинки, школи, лікарні та промислові підприємства та об'єкти критичної інфраструктури (енергетика, транспорту, заводи).



Рис. 2.1 Рівень забруднення вибухонебезпечними предметами території України у наслідок російської агресії

"Обов'язок зводити житлові будинки з обов'язковим укриттями є лиш незначною, хоч і важливою частиною системи цивільного захисту. Після закінчення війни імперські наміри Росії захопити Україну, скоріше за все, нікуди не подінуться, отже, загроза повторення обстрілів залишатиметься. І в таких умовах до цих викликів потрібно комплексно готуватись, щоб українці за будь яких умов мали змогу жити повноцінним життям" [29].

В таблиці 2.1 проаналізовано потенційні негативні прояви блекауту, їх небезпеки та варіанти їх зменшення в умовах воєнного стану.

Таблиця 2.1

Аналіз можливих негативних наслідків блекауту та шляхи їх зменшення

Негативний прояв блекауту	Найбільша небезпека	Шляхи зменшення небезпеки
Відсутність електропостачання житлових будинків з електроплитами	Неможливість приготування гарячої їжі	Наявність альтернативних приладів для готування їжі (керосиновий примус, похідна (туристична) пічка («пічка рибак»), хімічні джерела нагріву)
Відсутність електропостачання житлових будинків	Непрацездатність системи водопостачання	Наявність необхідного запасу питної та технічної води; улаштування колодязів, водонапірних башт, використання води з наявних природних джерел
Відсутність електропостачання систем оповіщення	Неможливість зарядки мобільних телефонів	Наявність у кожного користувача Powerbank, акумуляторного джерела безперебійного живлення, переносного електричного генератора тощо
Відсутність електропостачання систем оповіщення	Неможливість інформування населення про будь-які небезпеки	Встановлення резервних джерел електричного живлення
Відсутність електропостачання лікувально-профілактичних будівель і споруд	Небезпека для життя людини під час проведення операційної діяльності, неможливість надання лікувальних послуг населенню	Електричне обладнання для проведення операційної діяльності віднесено до особливої групи І категорії надійності. Для решти споживачів - встановлення власних резервних джерел електричного живлення
Відсутність електропостачання будівель та споруд навчальних закладів	Припинення навчально-виховного процесу	Евакуація, організація дистанційного навчання
Відсутність електропостачання універсамів, торговельних центрів і магазинів	Припинення електричного освітлення, непрацездатність розрахунково-касового обладнання тощо	Евакуація, встановлення власних резервних джерел електричного живлення

Примітка. Складено на основі [29]

Захист екологічних ресурсів громади — це важливий об'єкт цивільного захисту на рівні територіальної громади. Забезпечення безпеки природного середовища передбачає охорону природних ресурсів (лісів, водних ресурсів), ліквідацію наслідків забруднення навколишнього середовища (після техногенних катастроф), відновлення екосистем після надзвичайних

ситуацій. "За інформацією Міндовкілля, під час повномасштабного вторгнення зафіксовано майже 3,6 тис. російських злочинів проти довкілля. Ворог уже завдав збитків на 2,2 трлн грн, і ці цифри щодня зростають. Через постійні обстріли утворилося понад 750 тис. тонн відходів руйнації, якими забруднено 30 млн. га території" [29].

Важливим об'єктом забезпечення цивільного захисту є технічні засоби як інфраструктурні елементи, що використовуються для оперативного реагування на надзвичайні ситуації. Зокрема ними є мобільні рятувальні служби, пожежні підрозділи, системи оповіщення, спеціальні укриття, запаси ресурсів, спеціалізоване обладнання для ліквідації наслідків стихійних лих та техногенних аварій.

Суб'єкти цивільного захисту - це органи та інституції, які беруть участь в управлінні, плануванні та реалізації заходів цивільного захисту на місцевому рівні.

Як зазначалося нами вище, органи місцевого самоврядування (міські, селищні, сільські ради) на рівні територіальної громади є головними суб'єктами управління цивільним захистом. Вони відповідають за розробку та реалізацію планів цивільного захисту, координацію всіх учасників цивільного захисту, організацію евакуації та надання допомоги населенню, розподіл ресурсів у випадку надзвичайних ситуацій та взаємодію з місцевими підрозділами рятувальних та інших служб.

У цьому ж напрямку районні, міські адміністрації надають організаційно-правову підтримку, займаються координацією між різними службами та установами, а місцеві управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту забезпечують оперативне управління, планування та реагування на надзвичайні ситуації. Вони є основними виконавцями заходів щодо захисту громади.

Важливу суб'єктну роль в забезпеченні цивільного захисту відіграють Міністерства та центральні органи влади, котрі створюють нормативно-

правові акти, забезпечують ресурсами та координують діяльність місцевих органів влади, зокрема:

- Міністерство внутрішніх справ України (МВС) — забезпечує правоохоронні функції, охорону порядку та допомогу в евакуації.
- Міністерство охорони здоров'я - забезпечує медичне реагування на надзвичайні ситуації, координує медичну допомогу.
- Державна служба України з надзвичайних ситуацій - координує рятувальні операції, пожежогасіння, ліквідацію наслідків техногенних катастроф.

На рівні територіальної громади важливу суб'єктну роль відіграють рятувальні та спеціалізовані служби, що включають організації та підрозділи, які здійснюють безпосереднє реагування на надзвичайні ситуації, зокрема ними є:

- пожежно-рятувальні служби, що здійснюють гасіння пожеж, рятувальні роботи,
- швидка медична допомога, що надає медичну допомогу постраждалим,
- цивільна оборона, що організовує захист населення від військових і терористичних загроз,
- волонтерські організації — надають допомогу в кризових ситуаціях, займаються евакуацією, доставкою гуманітарної допомоги.

Волонтерські рухи, громадські організації активно співпрацюють з органами влади, надають допомогу в забезпеченні безпеки на місцях, організовують навчання та тренінги для населення, беруть участь у ліквідації наслідків катастроф.

"Для забезпечення ефективної волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту в Україні необхідно створити дієву базу даних волонтерів, впроваджувати досвід іноземних країн діяльності волонтерських організацій у цій сфері, проводити навчання з невідкладної медичної допомоги та залучати волонтерів і волонтерські організації до ліквідації

наслідків надзвичайних ситуацій на роботах, що не потребують спеціальної підготовки. З огляду на позитивні результати роботи волонтерів у підрозділах Міністерства оборони України, потребує вивчення питання щодо доцільності введення представників волонтерського руху до Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Втім, зазначимо, що Україна має знайти власну модель регулювання волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту виходячи із безпекових загроз, пов'язаних із військовою агресією проти України на її наслідків" [19].

2.2 Аналіз діючої моделі управління забезпеченням цивільного захисту на рівні територіальної громади

Діючі моделі управління забезпеченням цивільного захисту на рівні територіальної громади охоплюють різні організаційні підходи до управління, планування, координації та реагування на надзвичайні ситуації. У залежності від розміру громади, її ресурсного забезпечення, типів потенційних загроз і рівня організаційної підготовленості, використовуються різні моделі. Загалом, ці моделі визначають, як органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, рятувальні та інші служби співпрацюють для забезпечення безпеки населення в умовах кризових ситуацій.

Детальне вивчення інституційної бази та наукової літератури з проблематики дослідження дозволило нам сформулювати основні моделі управління, які використовуються в напрямку забезпечення цивільного захисту на рівні територіальної громади та є достатньо змістовно й функціонально взаємопов'язаними (див. рис. 2.2).

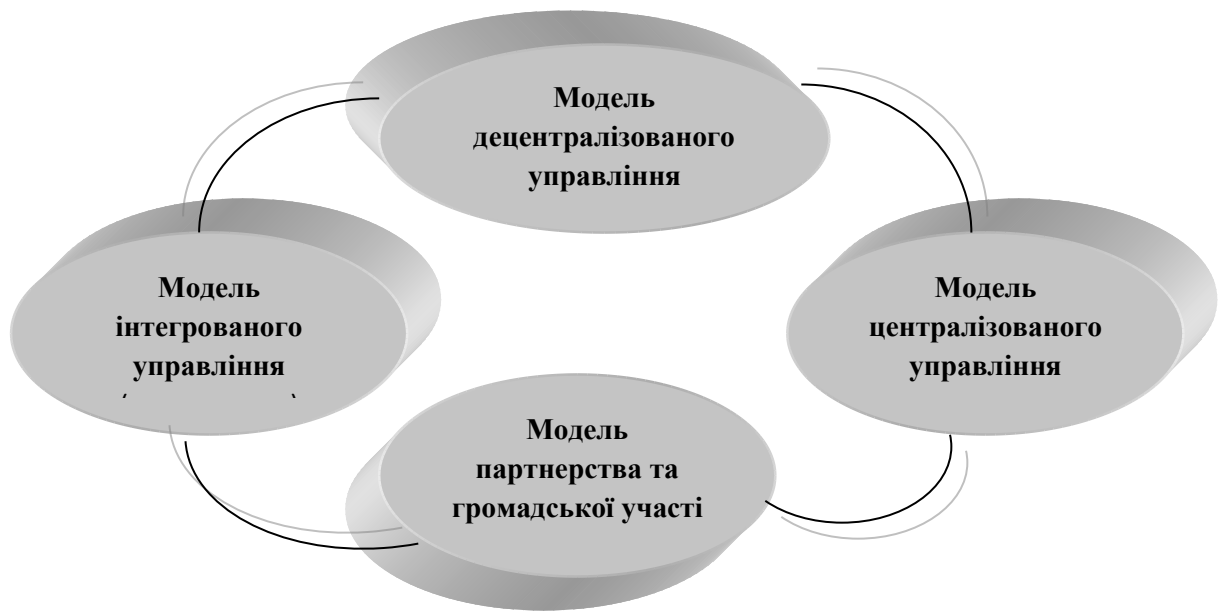


Рис. 2.2. Діючі моделі управління, які використовуються в напрямку забезпечення цивільного захисту на рівні територіальної громади

Примітка. Складено самостійно

Модель централізованого управління передбачає, що органи державної влади (наприклад, місцеві державні адміністрації або органи виконавчої влади) мають основну відповідальність за організацію цивільного захисту на рівні територіальної громади. Всі інші служби, від рятувальних до медичних, виконують завдання за єдиним централізованим планом, який розробляється на рівні адміністрації. Основними характеристиками моделі є:

- єдине керівництво на всіх етапах цивільного захисту (підготовка, реагування, відновлення),
- чітка вертикальна координація між різними рівнями управління (міськими, районними та обласними органами),
- складні регламентовані процедури для реагування на надзвичайні ситуації, що включають моніторинг, планування, мобілізацію ресурсів.

Очевидними перевагами її застосування є уніфіковане і централізоване управління у разі великих катастроф або криз та висока ступінь координації між державними структурами. Як недолік - може бути затримка у прийнятті

рішень через бюрократичні процедури та відсутність достатньої гнучкості та адаптивності на місцевому рівні при специфічних загрозах.

Типова схема взаємодії органів влади за цією моделлю буде наступна:

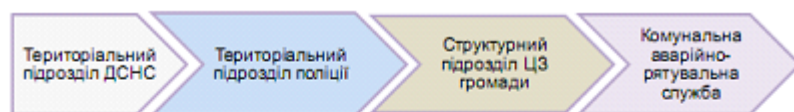


Рис. 2.3 Типова схема взаємодії органів влади за централізованою моделлю забезпечення цивільного захисту на рівні територіальної громади

Примітка. Складено самостійно

На наш погляд, така модель, як правило активно використовується у великих містах чи районах з високими ризиками техногенних або природних катастроф, де потрібен централізований контроль і об'єднання ресурсів.

У моделі децентралізованого управління основна роль у забезпеченні цивільного захисту належить місцевим органам самоврядування - міським, селищним або сільським радам. Місцеві органи самоврядування можуть безпосередньо приймати рішення, організовувати необхідні заходи цивільного захисту, координувати дії рятувальних служб, а також забезпечувати місцеві ресурси для реагування. Головними характеристиками моделі є:

- децентралізоване управління та самостійне прийняття рішень на місцевому рівні,
- активна роль місцевої громади в організації безпеки та підготовці до НС (наприклад, навчання населення, підготовка укриттів),
- широка взаємодія між органами місцевого самоврядування, волонтерами, громадськими організаціями та місцевими підприємствами.

Ця модель має низку переваг щодо більш гнучкого і оперативного реагування на загрози, що виникають безпосередньо на території громади, кращого врахування місцевих специфічних потреб та ризиків та легкості в залученні місцевих ресурсів та підтримку громадян. Потенційним недоліком є те, що може бути недостатньо узгодженої взаємодії між різними громадами,

особливо в умовах масштабних катастроф, може бракувати ресурсів та кваліфікації у малих громадах для ефективного управління (див. рис. 2.4).

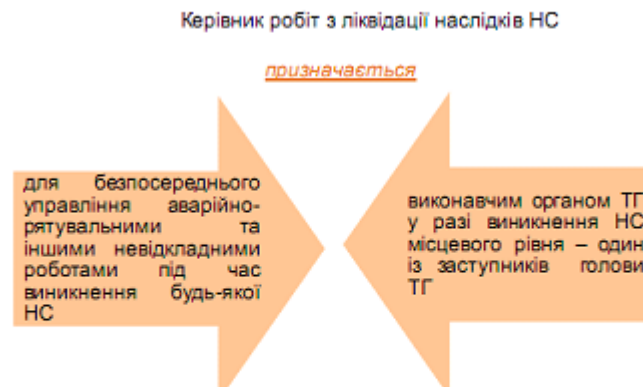


Рис. 2.4 Типова схема взаємодії органів влади за децентралізованою моделлю забезпечення цивільного захисту на рівні територіальної громади

Примітка. Складено самостійно

За нашими спостереженнями така модель широко використовується в сільських і середніх громадах, де є значний рівень самостійності та необхідність швидкої адаптації до місцевих умов.

Модель інтегрованого управління передбачає комбінацію централізованих та децентралізованих елементів управління, де місцеві органи влади мають значний ступінь автономії, але при цьому активно взаємодіють з центральними органами державної влади та іншими регіонами для координації великих заходів та ресурсів. Вона передбачає гнучкість в управлінні, що дозволяє швидко адаптуватися до конкретних умов територіальної громади, міжвідомчу координацію, що включає місцеві органи влади, рятувальні та медичні служби, громадські організації та інтеграцію ресурсів та інформації на рівні громади та області для ефективного реагування.

Безумовними перевагами цієї моделі є комбінація місцевого підходу з централізованими ресурсами дозволяє максимізувати ефективність при мінімальних витратах, вона забезпечує кращу координацію між громадами та рівнями влади та дає можливість швидкого реагування та локалізації загроз.

За цією моделлю типовий алгоритм дій на рівні територіальної громади у випадку виникнення надзвичайної ситуації буде наступним (див. рис. 2.5).

№ з/п	Заходи, що проводяться	Терміни виконання*
1	Отримавши інформацію (повідомлення) про загрозу або виникнення НС (небезпечної події) уточнити первинну інформацію стосовно виду та рівня НС. У подальшому в діях керуватись вимогами Плану реагування на НС району, громади	Ч+0.05-0.10
2	Оцінити обстановку, що склалася у разі загрози або виникнення НС	Ч+0.10-0.15
3	Доповісти про обстановку, що склалася у районній (обласній) орган владі	Ч+0.15
4	Призначити керівника робіт з ліквідації наслідків НС (у разі виникнення НС)	Ч+0.20
5	Прийняти рішення і віддати розпорядження: а) на введення режиму функціонування ланки ТГ територіальної підсистеми ЄДСЦЗ; б) на оповіщення членів комісії з питань ТЕБ та НС, керівників спеціалізованих служб ЦЗ в) на оповіщення населення та постійне інформування про ситуацію та заходи, які вживаються місцевим ОВБ, ОМС; г) на направлення оперативної групи з числа осіб керівного складу ТГ для оцінки обстановки в районі НС	Ч+0.20 Ч+0.20 Ч+0.35-1.10 Ч+1.00
6	Надати допомогу керівнику робіт з ліквідації НС щодо створення штабу з ліквідації наслідків НС	Ч+1.00
7	Організувати постійне інформування населення: — про розвиток НС та заходи, що здійснюються; — про порядок дій населення	Ч+1.10
8	Організувати взаємодію та взаємне забезпечення дій сил ЦЗ	постійно
9	Розглянути та затвердити розроблені документи (відповідно до Плану реагування на НС та інше)	постійно
10	Здійнювати постійний контроль за ходом підготовки сил ЦЗ до входу в зону НС, проведення аварійно-відновлювальних робіт, надання невідкладної допомоги постраждалим та відшкодування збитків	постійно

*Примітка Ч+ – термін, яким визначається відлік часу від початку отримання повідомлення про виникнення НС у годинах (добах)

Рис. 2.5 Алгоритм дій керівництва територіальної громади у разі виникнення надзвичайної ситуації за моделлю інтегрованого управління
Примітка. Складено самостійно

Очевидно, що ця модель вимагає високого рівня координації та взаємодії між різними суб'єктами та може бути складною для реалізації в умовах обмежених ресурсів або недостатнього рівня кваліфікації. Як правило вона використовується в середніх та великих громадах з комплексними загрозами (наприклад, урбаністичні зони, райони з високим техногенним навантаженням), де потрібна висока організація та координація.

Ця модель партнерства та громадської участі передбачає тісну співпрацю між органами місцевої влади та громадськими організаціями, підприємствами та іншими громадськими структурами. Основна ідея цієї моделі - це залучення місцевого населення та інститутів до забезпечення безпеки громади через співпрацю та взаємну підтримку. Зокрема ця модель передбачає активну участь громадян та волонтерів в плануванні та здійсненні заходів цивільного захисту, спільні зусилля місцевих органів влади та бізнесу для забезпечення необхідних ресурсів і інфраструктури та інформування населення та підготовка до можливих надзвичайних ситуацій через тренінги, навчання та підготовку планів дій. Для повноцінної реалізації цієї моделі

важливо, щоб місцевий орган влади на рівні громади дотримався наступного алгоритму дій (див. рис. 2.6).

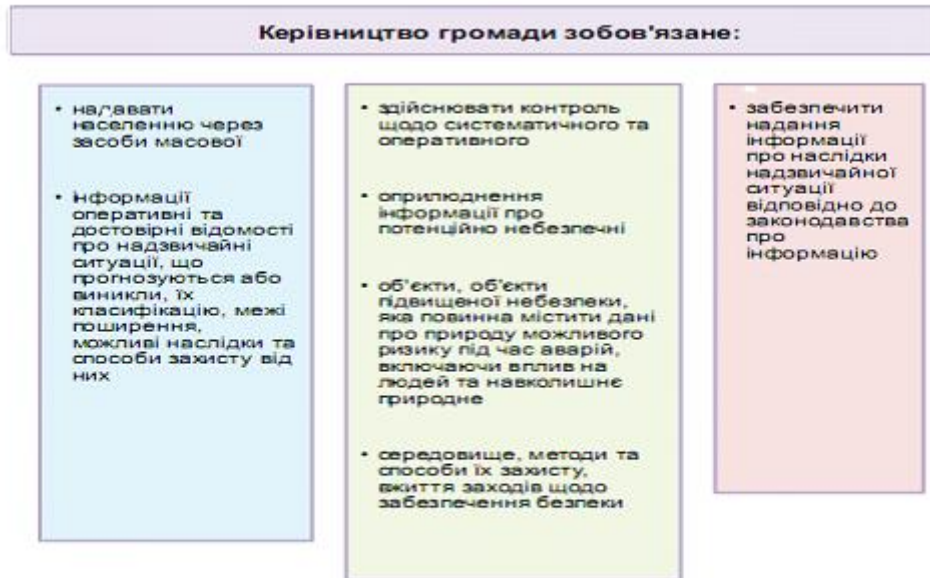


Рис. 2.6 Алгоритм місцевих органів влади під час надзвичайної ситуації за моделлю партнерства та громадської участі

Перевагами цієї моделі є залучення громади дозволяє швидко мобілізувати ресурси та допомогу, підвищення рівня обізнаності населення про загрози та способи їх уникнення та покращення взаємодії між різними соціальними групами та державними органами.

Модель партнерства активно використовуються взараз в Україні, де волонтерський рух під час воєнного стану та громадські ініціативи мають високу активність.

Отже, за нашими спостереженнями моделі управління забезпеченням цивільного захисту на рівні територіальної громади варіюються від централізованих до більш гнучких і децентралізованих підходів. Вибір моделі залежить від конкретних умов громади, її ресурсів, типу загроз та рівня розвитку місцевих структур. Ідеальним є поєднання централізованих та децентралізованих елементів управління, що дозволяє оптимізувати

використання ресурсів, підвищити ефективність реагування та забезпечити безпеку населення.

Висновки до розділу 2

Діючі моделі управління забезпеченням цивільного захисту на рівні територіальної громади охоплюють різні організаційні підходи до управління, планування, координації та реагування на надзвичайні ситуації. У залежності від розміру громади, її ресурсного забезпечення, типів потенційних загроз і рівня організаційної підготовленості, використовуються різні моделі. Загалом, ці моделі визначають, як органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, рятувальні та інші служби співпрацюють для забезпечення безпеки населення в умовах кризових ситуацій.

Моделі управління забезпеченням цивільного захисту на рівні територіальної громади варіюються від централізованих до більш гнучких і децентралізованих підходів. Вибір моделі залежить від конкретних умов громади, її ресурсів, типу загроз та рівня розвитку місцевих структур. Ідеальним є поєднання централізованих та децентралізованих елементів управління, що дозволяє оптимізувати використання ресурсів, підвищити ефективність реагування та забезпечити безпеку населення.

РОЗДІЛ 3. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СУЧАСНИХ ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ПИТАННЯХ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

3.1 Основні виклики для місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту під час воєнного стану

Під час воєнного стану в Україні місцеві органи влади стикаються з рядом специфічних викликів, що стосуються забезпечення цивільного захисту. Воєнний стан призводить до ускладнення ситуації в області безпеки, гуманітарної допомоги та управління ресурсами, а також до значного навантаження на місцеві адміністрації, які змушені діяти в умовах постійних загроз і нестабільності. Основними викликами для місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту під час воєнного стану є підвищення ризику для цивільного населення, організація евакуації та переміщення населення, охорона та відновлення інфраструктури, забезпечення безпеки та правопорядку, забезпечення медичних послуг і гуманітарної допомоги, інформаційне забезпечення і комунікація, координація дій між різними рівнями влади, економічні виклики та необхідність психологічної підтримки населення.

Одним з найбільших викликів є постійна загроза обстрілів, ракетних атак та авіанальотів. Місцеві органи влади повинні забезпечувати належну організацію укриттів, евакуацію населення, а також здійснювати інформаційно-роз'яснювальну роботу щодо поведінки під час обстрілів. На звільнених від окупантів територіях значна проблема — це мінування та наявність вибухонебезпечних предметів. Місцеві органи влади повинні координувати роботи з розмінування та обов'язково інформувати громадян про мінну небезпеку.

Місцеві органи влади повинні організовувати евакуацію населення з районів, що перебувають під обстрілами або загрожують бути окупованими. Це вимагає координації з військовими, службами цивільного захисту,

рятувальними та медичними службами. У багатьох випадках органи місцевої влади мають створювати умови для тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб, що вимагає забезпечення житлом, харчуванням, медичною допомогою та іншими соціальними послугами.

Війна призводить до руйнувань електричних, водопостачальних, теплопостачальних мереж, а також доріг, мостів і лікарень. Місцеві органи влади повинні організувати аварійне відновлення інфраструктури, забезпечення базових потреб громадян у воді, електроенергії та теплі.

В умовах воєнного стану особливу увагу потрібно приділяти роботі комунальних служб, підтримці життєдіяльності в містах і селах навіть під час відсутності централізованого постачання або при пошкодженні об'єктів.

Також у низці територіальних громад існують значні перешкоди для нормальної роботи правоохоронних органів. Під час воєнного стану правоохоронці часто мають обмежені можливості для підтримки правопорядку через відсутність ресурсів, загрозу нападу на міста чи села, а також знищення частини правоохоронних структур. Таким чином, місцеві органи влади повинні ефективно взаємодіяти з поліцією та іншими силовими структурами, щоб уникнути погіршення криміногенної ситуації на територіях, де спостерігається збільшення напруги, зокрема серед переміщених осіб.

Очевидно, що війна призводить до дефіциту медичних матеріалів, лікарів і медичних закладів. Місцеві органи влади мають організувати не лише надання медичних послуг, але й забезпечити умови для роботи мобільних госпіталів, тимчасових лікарень та перевезення постраждалих. На наше переконання, місцеві органи влади повинні організовувати доставку гуманітарної допомоги в зону бойових дій, вивезення поранених і хворих, а також забезпечення місцевого населення продуктами харчування, ліками, одягом та іншими важливими товарами.

В умовах воєнного стану важливо підтримувати належне інформування громадян про поточну ситуацію, евакуаційні плани, місця для збору людей та

роботу комунальних служб. Місцеві органи влади повинні ефективно співпрацювати з державними органами та медіа для забезпечення правдивої та об'єктивної інформації, що допоможе запобігти паніці та спростувати фейкові новини.

Варто зазначити, що воєнний стан вимагає тісної координації між місцевими органами влади, військовими адміністраціями та центральною владою. У ряді випадків місцеві органи можуть бути підпорядковані військовим адміністраціям, що створює труднощі в управлінні. При цьому місцевим органам влади доводиться приймати складні рішення щодо розподілу обмежених ресурсів (людських, фінансових, матеріальних) між різними напрямками: охорона правопорядку, гуманітарна допомога, медична підтримка, відновлення інфраструктури.

Війна призводить до порушення роботи підприємств, зниження рівня зайнятості, зупинки виробництва. У цьому напрямку місцеві органи влади мають забезпечити мінімізацію соціальних та економічних наслідків для населення, а також стимулювати відновлення місцевої економіки. Обмежені бюджетні можливості місцевих органів влади в умовах воєнного стану ускладнюють фінансування необхідних заходів цивільного захисту, що включає підтримку критичної інфраструктури, виплати постраждалим та інші термінові заходи.

Очевидно, що війна створює постійну загрозу для психічного здоров'я людей. Місцеві органи влади повинні організувати підтримку постраждалих, зокрема надання психологічної допомоги, організацію тимчасових притулків для тих, хто втратив домівки, а також допомогу сім'ям загиблих.

"Узагальнюючи положення проаналізованих нормативноправових актів можна зробити такі висновки. По-перше, формами взаємодії: спільний аналіз обстановки; спільне планування різних дій і заходів; взаємне використання сил і засобів; взаємне інформування зацікавлених суб'єктів; обмін службовим та оперативним досвідом; спільні тренування й заняття та інші, що зумовлені вимогами чинного законодавства. По-друге, взаємодія

здійснюється на різних рівнях – міжвідомчому, відомчому. По-третє, взаємодія має бути багатоваріантною, що обумовлено можливими змінами оперативної обстановки, та передбачає завчасну організацію та постійне підтримання взаємодії за декількома найбільш вірогідними варіантами розвитку ситуації. По-четверте, до взаємодії висуваються такі вимоги, як стійкість, безперервність, гнучкість, цілеспрямованість, активність, прихованість. По-п'яте, належний рівень взаємодії забезпечується: взаємним знанням покладених завдань, можливостей взаємодіючих суб'єктів, з'ясуванням і узгодженням різних варіантів дій; систематичним уточненням змісту взаємодії; організацією та підтриманням безперервного зв'язку та постійним взаємним обміном інформацією про обстановку; чітко налагодженими контактами між керівниками взаємодіючих суб'єктів та їх органами управління; належним контролем за дотриманням установленого порядку узгоджених дій. По-шосте, метою взаємодії є узгодження дій як при виконанні поточних завдань, так і в разі ускладнення оперативної обстановки" [4]. Отже, основа взаємодії має полягати в базованих на чіткій нормативній й правовій регламентації узгодженій взаємодії місцевих органів влади на всіх рівнях діях і заходах реалізації їх взаємодії під час виконання відповідних завдань.

В умовах воєнного стану місцеві органи влади мають діяти в надзвичайних умовах, коли ресурси обмежені, а потреби громадян величезні. Важливим є здатність органів місцевого управління швидко адаптуватися до нових реалій, забезпечувати безпеку, координацію між різними службами і підтримку цивільного населення в періоди високої напруги та загроз.

В умовах воєнного стану місцеві органи влади мають діяти в надзвичайних умовах, що вимагає оперативності, гнучкості та ефективної координації з іншими органами влади, зокрема з військовими адміністраціями, державними органами, місцевими службами цивільного захисту, волонтерами та іншими суб'єктами, що забезпечують безпеку та життєдіяльність населення. Дії місцевих органів влади повинні бути

зорієнтовані на забезпечення безпеки громадян, збереження інфраструктури та надання гуманітарної допомоги.

Місцеві органи влади мають швидко адаптувати свої структури та механізми управління до воєнного стану. Це передбачає впровадження специфічних заходів з цивільного захисту та готовності до надзвичайних ситуацій.

У багатьох випадках місцеві органи влади можуть бути підпорядковані військовим адміністраціям. Тому важливо забезпечити чітку координацію дій між військовими та цивільними структурами. Місцеві органи влади повинні бути готові до реалізації оперативних рішень в умовах постійної зміни обстановки, забезпечення комунікації з центральними органами та між територіальними громадами.

Враховуючи ризики обстрілів, авіанальотів, можливих нападів на критичні об'єкти інфраструктури, місцеві органи влади повинні організувати належну охорону важливих об'єктів та сховищ, а також контроль за евакуацією мирних жителів з небезпечних територій. Важливо забезпечити правопорядок на рівні громади в умовах мобілізації, коли багато силових структур можуть бути залучені до виконання інших завдань. Потрібно забезпечити безпеку цивільного населення та попередити можливі акти мародерства чи злочинів.

На наше переконання, місцеві органи влади повинні розробити і оновити плани евакуації, які враховують різні сценарії розвитку подій, забезпечують безпеку населення та швидке переміщення до безпечніших регіонів або укриттів. Евакуація має бути добре відпрацьована, з чітким визначенням евакуаційних маршрутів та місць для збору людей.

У разі обстрілів чи інших загроз необхідно забезпечити функціонування укриттів, де громадяни можуть перебувати в безпеці. Місцеві органи влади повинні організувати мобільні групи для надання допомоги в пошуку та доставці людей до укриттів. У разі великого потоку внутрішньо переміщених осіб (ВПО), органи місцевої влади повинні

організувати розміщення та забезпечення гуманітарної допомоги для біженців, організовувати місця для тимчасового проживання, а також забезпечити їх основними потребами (їжа, вода, медикаменти, одяг).

Одним з головних завдань є забезпечення безперебійної подачі води, електричної енергії, тепла. Місцеві органи влади мають працювати над відновленням або підтримкою енергетичних мереж в умовах їх можливого пошкодження, організовувати альтернативні джерела енергії (генератори, газові котли тощо).

Також важливим є те, щоб місцеві органи влади могли організувати роботу медичних установ, а також мобільних госпіталів, пунктів надання першої медичної допомоги. У разі потреби, треба забезпечити евакуацію постраждалих до безпечніших регіонів або до лікарень, що не піддаються обстрілам. У цьому напрямку місцеві органи влади повинні забезпечити роботу транспортної інфраструктури, включаючи дороги, залізничні вокзали, автостанції, зокрема для евакуації населення та перевезення гуманітарної допомоги.

Таким чином, у контексті нашого дослідження важливо відзначити, щоб місцеві органи влади активно співпрацювали з державними установами, міжнародними організаціями та волонтерами для забезпечення потреб населення у продовольстві, медикаментах, одязі та інших важливих товарах. Це включає координацію доставок і розподіл гуманітарної допомоги, особливо на території, що зазнають постійних обстрілів або де неможливо доставити допомогу за звичайними маршрутами.

У період воєнного стану важливо, щоб місцеві органи влади підтримували регулярну комунікацію з населенням, повідомляючи про поточну ситуацію, загрози та можливі заходи. Інформація має бути чіткою, своєчасною і надійною, щоб уникнути паніки. Оскільки війна часто супроводжується активним використанням пропаганди та дезінформації, місцеві органи влади повинні працювати над наданням правдивої інформації, спростуванням фейкових новин і попередженням паніки серед населення.

Під час воєнного стану місцеві органи влади повинні підтримувати правопорядок на території, координуючи дії з правоохоронними органами та військовими, особливо в умовах великого напливу переселенців або соціальної напруги. Необхідно організовувати патрулювання і контроль за ситуацією, особливо в умовах обмеженого доступу до правопорядку, а також реагувати на випадки мародерства, крадіжок або інших злочинів.

У період воєнного стану місцеві органи влади мають виконувати ключову роль у забезпеченні життєдіяльності громад, безпеки населення та стабільності інфраструктури. Їх діяльність повинна бути швидкою, адаптивною і добре організованою. Це вимагає чіткої координації з іншими органами влади, зокрема з військовими структурами, забезпечення високого рівня готовності до надзвичайних ситуацій, ефективного управління ресурсами і підтримки населення в умовах війни.

3.2 Нові контури взаємодії органів влади в питаннях цивільного захисту в контексті сучасних викликів та загроз

Нині аспекти захисту територій, громадян, матеріальних, культурних цінностей та інших об'єктів від загроз, зумовлених ризиками виникнення надзвичайних ситуацій природного, техногенного, воєнного, соціального, політичного характеру повинні займати центральне місце в вирішенні безпекових проблем України.

"У зв'язку з істотним погіршенням стану природно-техногенної сфери, геополітичними, соціально-економічними, етнокультурними та іншими змінами, що відбулися в світі за останню чверть сторіччя, проблематика забезпечення належного рівня цивільного захисту з урахуванням згаданих факторів, а також в умовах ресурсних обмежень та істотних невизначеностей майбутнього набуває воістину глобальний характер" [1].

Усім органам влади, залученим до виконання заходів цивільного захисту на різних адміністративних й територіальних рівнях, необхідно принципово змінювати ідеологію й практику публічного управління, "переорієнтовуючись, з одного боку, на застосування превентивних заходів у цій області, а з іншого – на забезпечення власної постійної готовності та мобілізованості протидіяти надзвичайним ситуаціям будь-якої генези" [3].

Місцеві органи влади в питаннях цивільного захисту мають бути дуже чутливі до змін показників стану потенційних небезпек й загроз у різних сферах суспільного життя та публічного управління.

У цьому напрямку вагомості набуває потреба провадження в антикризову практику інструментів прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру, їх запобігання на початковій стадії, формування й використання практикоорієнтованих методів управління ризиками.

В свою чергу, органи місцевого самоврядування в питаннях цивільного захисту мають бути в матеріально-технічному й фінансовому аспектах мобільними і самодостатніми, а наукові установи здійснювати дослідження про найкращі практики менеджменту цивільного захисту в інших країнах.

"Нині перед країнами світу і перед Україною зокрема постала необхідність формування нової психології "безпекової поведінки" і окремої людини, і людства загалом, що передбачає вироблення системи знань, проведення постійних навчань населення щодо правил поведінки в тій чи іншій ситуації, побудованих за принципом давно забутих і, на жаль, втрачених навчань з цивільної оборони, що проводилися за радянських часів, коли СРСР готувався до потенційної ядерної атаки противника" [20].

Базовою складовою щодо формування ефективної парадигми цивільного захисту в умовах нової світової реальності є активізація силами місцевих органів влади процесів самонавчання громадян діям в умовах надзвичайних ситуацій різного генезу.

Важливою передумовою формування нової ефективної моделі взаємодії органів влади у питаннях цивільного захисту "є широке

упровадження у практику механізмів міжвідомчої координації та комунікації між різними органами управління цивільного захисту на всіх рівнях" [9].

На сьогодні такі структурні елементи єдиної державної системи цивільного захисту, як її територіальні й функціональні підсистеми сформували досить нединамічне організаційне забезпечення і часто інституційно не несуть юридичну відповідальність за результати реалізації власного функціоналу.

У цьому напрямку одним із найважливіших завдань є пошук оптимізації та розмежування повноважень й функцій в сфері цивільного захисту між різними інституціями влади на різних публічних рівнях управління, так і між органами державної та місцевої влади задля недопущення дублювання функціоналу між ними.

"При цьому надзвичайно важливо не допускати "функціональних перегинів", коли, наприклад, ті чи інші функції щодо цивільного захисту безпідставно, у порушення чинного законодавства про місцеве самоврядування, зокрема Європейської хартії про місцеве самоврядування, перекладаються на місцеві органи влади (така тенденція останнім часом, на жаль, спостерігається у діяльності ДСНС) без одночасної передачі фінансових та інших матеріально-технічних ресурсів" [12].

На наше переконання, у цьому напрямку також важливим є широке залучення громадського сектору та експертів до обговорення проектів стратегічно векторальних управлінських рішень з питань цивільного захисту.

Також в контексті окреслення нових контурів взаємодії органів влади в питаннях цивільного захисту слід значно посилити аналітичний блок в діяльності як безпосередньо центрального органу виконавчої влади, що реалізує публічну політику у сфері цивільного захисту, так і наукових установ для дослідження цієї тематики.

"В органах управління цивільного захисту загальнодержавного рівня таких як РНБО, КМУ, ДСНС, а також підвідомчих їм науково-дослідних установ слід створювати спеціальні структурні підрозділи, які б виконували

аналітичні та прогностичні функції у сфері цивільного захисту, розробляли концептуальні та програмні документи щодо розвитку цього напрямку державно-владної діяльності. Доволі перспективним, у цьому контексті, на наш погляд, вбачається створення в Україні Центру стратегічних досліджень цивільного захисту, який би акумулював вищезгадані функції на державному рівні" [23].

З урахуванням дефіциту бюджетних коштів та воєнного стану в країні такий центр можна було б створити на базі вже діючих у системі ДСНС науково-дослідних установ. "Проте, щоб уникнути надмірного відомчого контролю діяльності такого центру з боку ДСНС та забезпечити у процесі його роботи дійсно незаангажовану, всебічну та об'єктивну оцінку стану цивільного захисту, вбачається за доцільне підпорядкувати його, наприклад, РНБО" [30].

Воєнні конфлікти в новітній історії України, переконливо доводять необхідність всебічного розвитку систем цивільного захисту через безперервне удосконалення інституційних й наукових засад їх функціонування, розширення спектра завдань до виконання.

"В умовах світових і регіональних війн, збройних та інших соціальних конфліктів будь-якого характеру й масштабу населення кожної країни є резервом збройних сил, тому держава повинна готувати свій народ, громадянське суспільство для оборони від нападу ворога. Є більш ніж очевидним той факт, що для країн, які не входять в елітну групу "золотого мільярда" (так звані країни "групи забезпечення", "третього світу" тощо), питання щодо створення та забезпечення ефективного функціонування якісно нових систем цивільного захисту є одним із головних пріоритетів державного управління сьогодення та на найближчу перспективу" [20].

Отже, основними аспектами нових контурів взаємодії органів влади в цивільному захисті повинні стати:

- інтеграція інформаційних технологій та інноваційних рішень через розвиток єдиної інформаційної системи для моніторингу загроз, прогнозування ризиків і оперативного реагування та використання штучного інтелекту, великих даних та дронів для оцінки ситуації та доставки допомоги,
- міжвідомча та міжурядова координація шляхом удосконалення механізмів координації між різними рівнями влади (місцевими, регіональними, національними) для забезпечення швидкого реагування на надзвичайні ситуації та створення міжвідомчих комісій для вирішення конкретних кризових ситуацій (наприклад, внаслідок техногенних катастроф чи війни),
- актуалізація ролі місцевих органів влади в напрямку здійснення заходів з цивільного захисту, в тому числі у випадках локальних загроз й забезпечення участі громадян у програмах підготовки та евакуації, а також активне залучення місцевих волонтерів,
- зміцнення співпраці з міжнародними партнерами через участь у міжнародних механізмах цивільного захисту та підтримка обміну інформацією і ресурсами (наприклад, через механізми ЄС чи ООН) та спільні навчання та тренування з міжнародними структурами для підвищення готовності до масштабних загроз,
- залучення громадянського суспільства та волонтерських організацій через створення системи підтримки для волонтерів та громадських організацій, які активно залучені до надання допомоги під час надзвичайних ситуацій та розвиток системи навчання для громадян щодо дій у разі надзвичайних ситуацій, що покращить загальний рівень цивільної готовності,
- інвестування в програми навчання для всіх рівнів органів влади, силових структур, медичних служб та громадськості та впровадження симуляцій та тренувань, що дозволяють органам влади відпрацьовувати спільні дії в умовах реальних загроз.

При цьому зазначимо, що враховуючи ситуацію з російською агресією, зміни у сфері цивільного захисту також стосуються національної безпеки, де важливу роль відіграє координація між органами цивільної оборони, силовими структурами та місцевою владою.

"Сучасні систем цивільного захисту повинні бути гнучкими й тактично мобільними, мати змогу адаптуватись до будь-яких змін зовнішнього безпекового середовища. Логіка підказує, що для протидії гібридним загрозам потрібно створювати гібридні, універсальні організаційні структури та інститути, які являють собою симбіоз воєнної організації, науково-аналітичної установи та універсальних сил, спроможних не лише гасити пожежі та ліквідовувати наслідки техногенних аварій й природних катастроф, але й протидіяти будь-яким іншим загрозам. Тобто йдеться про те, що суб'єкти державного управління та сили, задіяні у вирішенні завдань цивільного захисту, публічної безпеки, антитерористичної діяльності, оборони, мають працювати у більш тісній взаємодії та координації між собою" [15].

У контексті сучасних викликів, нові контури взаємодії органів влади повинні базуватися на принципах гнучкості, оперативності та комплексності. Цивільний захист не обмежується лише технічними або логістичними аспектами, але й передбачає широку міжвідомчу, міжурядову та міжнародну координацію, яка здатна ефективно реагувати на сучасні загрози.

Висновки до розділу 3

Під час воєнного стану в Україні місцеві органи влади стикаються з рядом специфічних викликів, що стосуються забезпечення цивільного захисту. Воєнний стан призводить до ускладнення ситуації в області безпеки, гуманітарної допомоги та управління ресурсами, а також до значного навантаження на місцеві адміністрації, які змушені діяти в умовах постійних загроз і нестабільності. Основними викликами для місцевих органів влади в питаннях цивільного захисту під час воєнного стану є підвищення ризику для цивільного населення, організація евакуації та переміщення населення, охорона та відновлення інфраструктури, забезпечення безпеки та правопорядку, забезпечення медичних послуг і гуманітарної допомоги, інформаційне забезпечення і комунікація, координація дій між різними рівнями влади, економічні виклики та необхідність психологічної підтримки населення.

Місцеві органи влади в питаннях цивільного захисту мають бути дуже чутливі до змін показників стану потенційних небезпек й загроз у різних сферах суспільного життя та публічного управління.

У цьому напрямку вагомості набуває потреба провадження в антикризову практику інструментів прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру, їх запобігання на початковій стадії, формування й використання практикоорієнтованих методів управління ризиками.

Базовою складовою щодо формування ефективної парадигми цивільного захисту в умовах нової світової реальності є активізація силами місцевих органів влади процесів самонавчання громадян діям в умовах надзвичайних ситуацій різного генезу.

ВИСНОВКИ