

УДК: 351.746:355.02(477)
JEL: H84, R58, H75
DOI: 10.35774/rarrpsu2024.29.144

Артур ГАВУРА
здобувач освітньо-наукової програми
«Публічне управління та адміністрування»
Західноукраїнський національний університет,
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль, 46009, Україна,
e-mail: havuraa@gmail.com
ORCID ID: 0009-0002-6830-3086

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ ВІЙНИ

АНОТАЦІЯ

Вступ. Забезпечення цивільного захисту населення є важливою складовою діяльності державних органів та територіальних громад, що вимагає належного рівня координації, співпраці і обміну ресурсами. В умовах децентралізації в Україні питання співпраці громад у сфері цивільного захисту набуває особливої актуальності, оскільки багато територіальних громад отримали більші повноваження та обов'язки, але водночас стикаються з різними викликами: недостатнім фінансуванням, обмеженими кадровими та інфраструктурними ресурсами, відмінностями у рівні підготовки персоналу та складнощами у впровадженні сучасних технологій. Аналіз стану співпраці територіальних громад у сфері цивільного захисту дає змогу оцінити, наскільки ефективно громади можуть реагувати на надзвичайні ситуації, запобігати їхньому виникненню та зменшувати потенційні ризики.

Мета – розкриття сучасних тенденцій розвитку системи цивільного захисту населення територіальної громади в умовах війни.

Методи дослідження. В процесі написання даної статті були використані такі методи: аналізу та синтезу, системний метод, логічний, діалектичний, метод узагальнення.

Результати. Аналіз стану організації співпраці територіальних громад у сфері цивільного захисту населення України свідчить про значний потенціал, а також ряд викликів, які потребують вирішення. Протягом останніх років в Україні реалізовано кілька міжнародних проєктів, спрямованих на зміцнення спроможності громад у сфері цивільного захисту. Визначено, що стан організації співпраці територіальних громад у сфері цивільного захисту населення значно покращився завдяки низці проєктів, спрямованих на створення та розвиток добровільних пожежних команд і загалом посилення цивільного захисту на місцевому рівні. Наведено основні напрями сучасних ініціатив, зокрема впровадження добровільних пожежних команд; навчання та підтримка місцевих рятувальників; матеріально-технічна підтримка; нормативне й правове вдосконалення; інформаційна і консультаційна підтримка. Виокремлено недоліки організації співпраці територіальних громад України у сфері цивільного захисту населення, зокрема нестача ресурсів та обладнання; обмеженість у кадрових ресурсах і кваліфікованих добровольцях; незадовільний рівень правового регулювання та чітких процедур; низький рівень координації між громадами і ДСНС; недостатня обізнаність і відсутність інформаційної підтримки; інфраструктурні та логістичні обмеження; недостатнє фінансування програм навчання та взаємодії з міжнародними партнерами.

Перспективи. Напряцювання механізмів удосконалення співпраці територіальних громад у сфері цивільного захисту населення.

Ключові слова: цивільний захист населення; співпраця; децентралізація; надзвичайна ситуація; територіальна громада; війна.

Формули: 0, **рис.:** 0, **табл.:** 0, **бібл.:** 4.

Artur HAVURA

TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF CIVIL PROTECTION OF THE POPULATION OF A TERRITORIAL COMMUNITY IN WAR CONDITIONS

ABSTRACT

Introduction. Ensuring civil protection of the population is an important component of the activities of state bodies and territorial communities, which requires an appropriate level of coordination, cooperation and exchange of resources. In the context of decentralization in Ukraine, the issue of cooperation between communities in the field of civil protection becomes particularly relevant, since many territorial communities have received greater powers and responsibilities, but at the same time face various challenges: insufficient funding, limited human and infrastructure resources, differences in the level of personnel training and difficulties in implementing modern technologies. Analysis of the state of cooperation between territorial communities in the field of civil protection allows us to assess how effectively communities can respond to emergencies, prevent their occurrence and reduce potential risks.

The purpose of the article is to reveal current trends in the development of the civil protection system of the territorial community in wartime.

Research methods. In the process of writing this article, the following methods were used: analysis and synthesis, system method, logical, dialectical, generalization method.

The results. Analysis of the state of cooperation between territorial communities in the field of civil protection of the population of Ukraine indicates significant potential, as well as a number of challenges that need to be addressed. In recent years, several international projects have been implemented in Ukraine aimed at strengthening the capacity of communities in the field of civil protection. It was determined that the state of cooperation between territorial communities in the field of civil protection of the population has significantly improved thanks to a number of projects aimed at the creation and development of voluntary fire brigades and generally strengthening civil protection at the local level. The main areas of modern initiatives are presented, in particular, the introduction of voluntary fire brigades; training and support for local rescuers; logistical support; regulatory and legal improvement; information and consulting support. The shortcomings of the organization of cooperation between territorial communities in Ukraine in the field of civil protection of the population are highlighted, in particular, the lack of resources and equipment; limited human resources and qualified volunteers; unsatisfactory level of legal regulation and clear procedures; low level of coordination between communities and the State Emergency Service; insufficient awareness and lack of information support; infrastructural and logistical limitations; insufficient funding for training programs and interaction with international partners.

Prospects. Development of mechanisms for improving cooperation between territorial communities in the field of civil protection of the population.

Key words: civil protection of the population; cooperation; decentralization; emergency; territorial community; war.

Formula: 0; fig.: 0; tab.: 0; bibl.: 4.

Постановка проблеми. Відколи відбулося оновлення адміністративно-територіального устрою та формування спроможних громад, в Україні зареєстровано 497 договорів щодо міжмуніципального співробітництва. Загалом 744 громади (приблизно половина у державі) використали цей інструмент. Внаслідок повномасштабної війни подібне партнерство стало потребою сьогодення, оскільки поодиночі поліпшувати послуги та організовувати нові дедалі складніше, зважаючи на нестачу грошей, персоналу й руйнування інфраструктури. До того ж такі послуги, як управління відходами, незабаром не можна буде реалізувати, не налагодивши співпрацю, оскільки в області функціонуватимуть тільки 5–8 полігонів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. *Окреслену* проблематику досліджували такі науковці, як С. Андреев, Н. Гончарук, К. Жовтяк, В. Овсяник, С. Потеряйко, Н. Ситник, О. Труш та ін. Однак на сьогодні актуальною є проблема, пов'язана з розвитком системи цивільного захисту населення територіальної громади саме в умовах повномасштабного вторгнення росії на територію нашої держави.

Метою статті є розкриття сучасних тенденцій розвитку системи цивільного захисту населення територіальної громади в умовах війни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, Державна служба України з надзвичайних ситуацій реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їхньому виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [1]. У 2023 р. основна увага ДСНС була спрямована на подолання наслідків збройної агресії з боку росії та підтримку населення; проведення операцій з гасіння пожеж, розчищення завалів пошкоджених будівель та порятунку людей; створення належних умов для життя громадян; впровадження комплексу заходів з протимінної діяльності.

Співпраця територіальних громад у сфері цивільного захисту є надзвичайно важливою, особливо для громад, розташованих у віддалених регіонах, де доступ до послуг пожежної охорони та швидкого реагування на надзвичайні ситуації може бути обмеженим. Миргородська громада стала прикладом такої ефективної співпраці: вона делегувала відповідальність за пожежну безпеку сусідній Комишнянській громаді, яка має кращі логістичні можливості для оперативного реагування.

Партнерство дає змогу оптимізувати ресурси та підвищити ефективність цивільного захисту. Миргород, не маючи достатніх можливостей для самостійного обслуговування віддалених сіл, фінансово підтримує Комишню, що забезпечує надання цих послуг. Річний бюджет цієї співпраці становить близько 800 тис. грн. Таким чином, Миргородська громада може бути впевненою у вчасному реагуванні на надзвичайні ситуації, а жителі віддалених сіл – у швидкому гасінні пожеж і допомозі у разі інших надзвичайних подій. Проєкт USAID «ГОВЕРЛА» сприяв підписанню кількох подібних договорів, що дає змогу громадам покращити рівень захисту населення, не створюючи дублюючі інфраструктурні підрозділи. Такий підхід демонструє, як співпраця між громадами може забезпечити більшу безпеку громадян, раціонально використовуючи наявні ресурси.

Як відомо, діяльність Фонду у сфері цивільного захисту стала відповіддю на необхідність реформування цієї сфери, оскільки в Україні у сфері цивільного захисту населення спостерігається низка проблем, в тому числі невідповідне співвідношення кількості рятувальників до кількості мешканців: 1 особа на 1000 мешканців» [2]. Якщо порівнювати, то в Польщі зазначений показник у сім разів більший, чого можна досягти через добровільний рух.

У зазначеному контексті можна виокремити три проєкти у сфері цивільного захисту.

По-перше, у вересні 2023 р. розпочато проєкт «Вогнеборці. Зміцнення спроможності українських громад шляхом розвитку добровільних пожежних команд», котрий започаткував введення новітньої системи цивільного захисту на місцевому рівні, враховуючи протипожежні заходи й запобігання кризовим випадкам, із особливим наголосом на формуванні повноцінних добровільних пожежних команд (ДПК) у 8 громадах України, котрі відібрали, на основі відкритого конкурсу. Згаданий проєкт визначає співпрацю з громадами, що базується на таких цілях і завданнях:

1. Вивчення польського досвіду в розбудові добровільного пожежного руху та створенні ДПК під час візитів до Польщі, організованих для 24 представників громад і місцевих відділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

2. Організація навчання 96 добровольців спеціальним знанням і практичним навичкам для проведення заходів щодо гасіння пожеж, аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт за

програмою Державної служби України з надзвичайних ситуацій для працівників місцевої пожежної охорони та членів добровільної пожежної охорони.

3. Забезпечення ДПК громад-учасниць якісним пожежно-рятувальним спорядженням і спецодягом для повноцінного та безпечного виконання функції вогнеборців.

4. Передача громадам 8 автоматичних зовнішніх дефібриляторів та наборів невідкладної домедичної допомоги з метою підвищення шансів на порятунок людей, які потребують такої допомоги.

5. Знайомство громад-учасниць проєкту з кращими практиками та історіями створення і функціонування ДПК у громадах України.

6. Надання регулярних юридичних та інформаційних консультацій на тему створення та підтримки діяльності ДПК у громаді міжнародними експертами з багаторічним досвідом вивчення питань цивільного захисту на місцевому рівні в Україні та світі.

7. Проведення низки інформативних і пізнавальних вебінарів, тренінгів та круглих столів, спрямованих на організаційну підтримку та активізацію громад-учасниць проєкту в питаннях розвитку системи цивільного захисту в громадах» [3].

Проєкт здійснюється завдяки фінансовій підтримці Польської програми співпраці у сфері розвитку Міністерства закордонних справ Республіки Польща, а також за сприяння Офісу Координатора програм допомоги США в Європі та Євразії Державного департаменту США в межах десятого раунду програми «Development Cooperation Partnership Program».

По-друге, проєкт «Вогнеборці: Покращення системи цивільного захисту на місцевому рівні в Україні» реалізовувався у період з 2021 до 2023 р. Його мета – підтримка системи цивільного захисту в українських громадах. Проєкт впроваджувався Фондом міжнародної солідарності в межах програми «U-LEAD з Європою» та отримував співфінансування від польської програми розвитку, яку координує Міністерство закордонних справ Республіки Польща.

У межах проєкту 16 територіальних громад із 9 областей України одержали як матеріально-технічне, так і навчально-методичне сприяння щодо покращення системи цивільного захисту. А за допомогою фахівців проєкту здійснено оптимізацію нормативно-правових актів України, які регламентують функціонування добровільних пожежних команд (далі – ДПК) на державному рівні. Проєкт допоміг організувати добровільні пожежні команди, забезпечив підтримку громадам щодо напрацювання планів реагування на надзвичайні ситуації та дав змогу налагодити з навчальною метою відвідування представників громад та головних управлінь ДСНС України в гмінах Польщі, щоб вивчати польський досвід.

По-третє, проєкт «Цивільний захист з добровільними пожежними командами (ДПК) для громад-партнерок проєкту USAID «ГОБЕРЛА» був реалізований у період з жовтня 2022 р. по вересень 2023 р. проєкт спрямований на вдосконалення системи цивільного захисту в громадах-партнерах проєкту USAID «ГОБЕРЛА» Волинської, Львівської та Полтавської областей шляхом розробки актів органів місцевого самоврядування, проведення навчання та підтримки у створенні добровільних пожежних команд. Значущість проєкту не можна недооцінювати, тому що цивільний захист є невідокремленою частиною урядування, оскільки гарантування безпеки населення як у воєнний, так і в мирний період – це одна з головних функцій держави як інституції, а перелік функцій у цивільному захисті, котрі потрібно реалізувати на місцевому рівні, доволі значимий. Як відомо, у рамках проєкту досягнуто таких практичних результатів:

1. За допомогою як вивчення документів, ухвалених на місцевому рівні, інформації спеціально розроблених опитувальників, так і виїздів на місця в усі 25 громад-учасниць проєкту, експертами було детально проаналізовано стан виконання функцій у сфері цивільного захисту на місцевому рівні та основних потенційних факторів ризику у територіальних громадах. Такий аналіз дає змогу відповісти одразу на кілька запитань щодо розвитку інфраструктури із забезпечення пожежної безпеки і її проблемних моментів щодо мотивації до покращення цивільного захисту на місцевому рівні та кроків, які могли б її підвищити, щодо перешкод стосовно створення та належного функціонування добровільних пожежних команд (ДПК) і рекомендацію до їхнього усунення.

2. Проведено три навчальних візити до громад Рівненської області для 50 представників 25 громад-учасниць, а також представників ДСНС. Під час візитів учасники ознайомились з українськими практиками створення успішних ДПК та передовим досвідом залучення населення до обговорення теми пожежної безпеки, що підтверджує реалістичність моделі ДПК в українських умовах і дає можливість сформулювати горизонтальні зв'язки та отримати практичні рекомендації для вирішення проблем у сфері цивільного захисту.

3. 300 добровольців-вогнеборців пройшли спеціальну підготовку від Державної служби України з надзвичайних ситуацій за програмою для працівників місцевої пожежної охорони та членів добровільної пожежної охорони. Члени ДПК здобули практичні навички щодо проведення заходів із запобігання виникненню пожеж та організації їхнього гасіння.

4. Експерти проєкту провели для його учасників додаткові лекції на теми: «Як створити підрозділ Добровільної пожежної охорони, який буде працювати? Польський, український та світовий досвід» та «Волонтерський менеджмент у сфері добровільного пожежного руху. Теорія і практика». Такі семінари є особливо корисними для новостворених ДПК, а також для всіх, хто лише роздумує над такою можливістю у своїй громаді, адже ці лекції розглядають роль ДПК у ширшому контексті загального розвитку громади.

5. Усі громади отримали методичні рекомендації щодо організації діяльності пожежно-рятувального підрозділу для забезпечення добровільної пожежної охорони та готові шаблони рішень щодо утворення та забезпечення функціонування на своїй території ДПК;

6. Проведено три круглі столи для представників громад-партнерок проєкту USAID «ГОВЕРЛА» Волинської, Львівської та Полтавської областей, де було презентовано досягнення щодо покращення системи цивільного захисту [4].

Отже, стан організації співпраці територіальних громад у сфері цивільного захисту населення значно покращився завдяки низці проєктів, спрямованих на створення та розвиток добровільних пожежних команд і загалом посилення цивільного захисту на місцевому рівні.

Сучасні ініціативи зосереджені на таких базових напрямках:

1. Впровадження добровільних пожежних команд. Ініціативи у рамках проєктів дає змогу запустити або вдосконалити роботу добровільних пожежних команд у багатьох громадах, що досягнуто через вивчення досвіду Польщі, яка має більш розвинену систему добровільної пожежної охорони, а також через навчання та матеріально-технічне забезпечення.

2. навчання та підтримка місцевих рятувальників. Навчальні заходи, в т.ч. тренінги, візити, семінари та лекції, спрямовані на підвищення професійних навичок добровольців, дають змогу громадам ефективно функціонувати в умовах кризових ситуацій. Такі ініціативи дали змогу великій кількості добровольців здобути спеціалізовані знання для безпечного та ефективного виконання своїх обов'язків.

3. Матеріально-технічна підтримка. Громади отримали значне фінансування та спорядження, зокрема пожежно-рятувальне обладнання, спеціальне спорядження та медичне обладнання, що є важливою передумовою для ефективної діяльності добровільних пожежних команд.

4. Нормативне та правове вдосконалення. Проєкти також здійснили важливий вплив на зміну законодавчого середовища, що регулює діяльність місцевої пожежної охорони та добровільних пожежних команд, що передбачає прийняття нових норм, які полегшують створення й функціонування добровільних пожежних команд і підтримують навчання членів цих команд.

5. Інформаційна та консультативна підтримка. Громади отримували консультації та методичні рекомендації, що дало змогу розвинути структури цивільного захисту з урахуванням кращих європейських практик.

Загалом ці проєкти сприяють створенню сталого й ефективного механізму цивільного захисту на рівні місцевих громад, деякі з яких демонструють позитивний досвід та готові до самостійної підтримки діяльності ДПК. Завдяки співпраці з іноземними партнерами та локальними експертами українські громади поступово формують культуру безпеки і запроваджують інноваційні підходи до організації пожежного захисту та реагування на

надзвичайні ситуації. Однак, за станом на 2024 р. щодо організації співпраці територіальних громад України у сфері цивільного захисту населення можна визначити такі основні недоліки:

1. Нестача ресурсів та обладнання. Багато громад не мають достатнього фінансування для закупівлі сучасного пожежно-рятувального обладнання, засобів зв'язку та спецтехніки, що призводить до обмеження їхніх можливостей ефективно реагувати на надзвичайні ситуації.

2. Обмеженість у кадрових ресурсах і кваліфікованих добровольцях. В умовах нестачі рятувальників багато громад мають недостатню кількість кваліфікованих кадрів, у т.ч. добровольців для створення та підтримки пожежних команд. Відсутність системної підготовки та мотиваційних заходів обмежує можливість залучення місцевих жителів до цивільного захисту.

3. Незадовільний рівень правового регулювання та чітких процедур. Норми та закони, що регулюють діяльність громад у сфері цивільного захисту, залишаються частково нерегульованими або застарілими, що ускладнює створення добровільних пожежних команд, отримання фінансування та організацію навчань для підготовки населення.

4. Низький рівень координації між громадами та ДСНС. Співпраця між територіальними громадами та Державною службою України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) не завжди є належно налагодженою. Часто відсутні механізми оперативної взаємодії та обміну інформацією, що ускладнює координацію дій під час надзвичайних ситуацій.

5. Недостатня обізнаність і відсутність інформаційної підтримки. Багато громад не мають доступу до навчальних матеріалів, інформаційних кампаній і ресурсів, які б допомогли покращити знання місцевих жителів про цивільний захист і підтримали б мотивацію до волонтерської діяльності у сфері пожежної безпеки.

6. Інфраструктурні та логістичні обмеження. У віддалених громадах із недостатньою інфраструктурою складно налагодити ефективну логістику для швидкої допомоги та транспортування ресурсів і добровольців у разі пожеж або інших катастроф.

7. Недостатнє фінансування програм навчання та взаємодії з міжнародними партнерами. Хоча є проекти за участю міжнародних організацій, їхня кількість та охоплення обмежені, що не дає змогу належно забезпечити всі громади необхідними знаннями та досвідом.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, стан організації співпраці територіальних громад у сфері цивільного захисту населення в Україні за 2024 р. свідчить про значні виклики та потребу в удосконаленні. Незважаючи на певний прогрес у розвитку місцевих ініціатив і партнерств, громадам не вистачає необхідних ресурсів, сучасного обладнання та кваліфікованих фахівців для належного забезпечення безпеки. Слабка правова база, відсутність чітких регламентованих процедур, низький рівень координації з ДСНС та недостатня інформаційна підтримка обмежують ефективність заходів у цій сфері.

Важливим кроком для подолання цих недоліків є систематичне оновлення нормативно-правової бази, збільшення фінансування та впровадження програм підготовки і навчання населення. Необхідна також активізація співпраці з міжнародними партнерами для запозичення передового досвіду і технологій. Посилення комунікаційної взаємодії та підтримка волонтерських ініціатив дадуть змогу громадам бути більш підготовленими до надзвичайних ситуацій і забезпечити належний рівень цивільного захисту населення.

Перспективами подальших досліджень є напрацювання механізмів удосконалення співпраці територіальних громад у сфері цивільного захисту населення.

Література

1. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2019-2023 році. URL: <https://dsns.gov.ua/upload/2/0/4/5/2/3/6/zvit-pro-osnovni-rezultati-diiialnosti-dsns-u-2023-roci.pdf>.

2. Проекти цивільного захисту. Solidarity Fund PL in Ukraine. URL: <https://solidarityfund.org.ua/spivpraczya-z-rozvytku/czyvilnyj-zahyst>.

3. Вогнеборці. Зміцнення спроможності українських громад шляхом розвитку добровільних пожежних команд. Solidarity Fund PL in Ukraine. URL:

<https://solidarityfund.org.ua/spivpraczya-z-rozvytku/czyvilnyj-zahyst/vogneborczy-zmicznennya-spromozhnosti-ukrayinskyh-gromad-shlyahom-rozvytku-dobrovilnyh-pozhezhnyh-komand>.

4. Проект «Цивільний захист з добровільними пожежними командами (ДПК) для громад-партнерок Проекту USAID «ГОВЕРЛА»». Solidarity Fund PL in Ukraine. URL: <https://solidarityfund.org.ua/spivpraczya-z-rozvytku/czyvilnyj-zahyst/czyvilnyj-zahyst-z-dpk-dlya-gromad-projektu-goverla>.

References

1. Zvit pro osnovni rezultaty diialnosti Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii u 2019-2023 rotsi [Report on the main results of the activities of the State Emergency Service of Ukraine in 2019-2023]. Retrieved from <https://dsns.gov.ua/upload/2/0/4/5/2/3/6/zvit-pro-osnovni-rezultati-diialnosti-dsns-u-2023-roci.pdf> [in Ukrainian].

2. Proiekty tsyvilnoho zakhystu. Solidarity Fund PL in Ukraine [Civil protection projects. Solidarity Fund PL in Ukraine]. Retrieved from <https://solidarityfund.org.ua/spivpraczya-z-rozvytku/czyvilnyj-zahyst> [in Ukrainian].

3. Vohnebortsi. Zmitsnennia spromozhnosti ukraïnskykh hromad shliakhom rozvytku dobrovilnykh pozhezhnykh komand. Solidarity Fund PL in Ukraine [Firefighters. Strengthening the capacity of Ukrainian communities through the development of voluntary fire brigades. Solidarity Fund PL in Ukraine]. Retrieved from <https://solidarityfund.org.ua/spivpraczya-z-rozvytku/czyvilnyj-zahyst/vogneborczy-zmicznennya-spromozhnosti-ukrayinskyh-gromad-shlyahom-rozvytku-dobrovilnyh-pozhezhnyh-komand> [in Ukrainian].

4. Proiekty «Tsyvilnyi zakhyst z dobrovilnymy pozhezhnymy komandamy (DPK) dlia hromad-partnerok Proiektu USAID «HOVERLA»». Solidarity Fund PL in Ukraine [Project “Civil Protection with Voluntary Fire Brigades (DPC) for Partner Communities of the USAID Project “HOVERLA”. Solidarity Fund PL in Ukraine]. Retrieved from <https://solidarityfund.org.ua/spivpraczya-z-rozvytku/czyvilnyj-zahyst/czyvilnyj-zahyst-z-dpk-dlya-gromad-projektu-goverla> [in Ukrainian].

Статтю отримано 29 листопада 2024 року.