

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління  
та національної безпеки  
Кафедра економічної теорії,  
інтелектуальної власності та публічного  
управління

Кваліфікаційна робота  
на правах рукопису

**ШРОЛЬ ОЛЕКСАНДР ВАСИЛЬОВИЧ**  
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК: 351:32  
(індекс)

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ВОЄННОЇ АГРЕСІЇ**  
(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»  
(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр  
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання  
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне  
джерело

О. В. ШРОЛЬ  
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи:  
**ЯКОБЧУК Валентина Павлівна**  
(прізвище, ім'я, по батькові)

кандидат економічних наук, професор  
(науковий ступінь, вчене звання)

**Висновок кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління**

за результатами попереднього захисту: **ШРОЛЬ Олександра Васильовича**  
допущено до захисту.

Протокол засідання кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління № \_\_\_\_ від «\_\_\_\_» січня 2023 р.

Завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

к.е.н., професор \_\_\_\_\_  
(науковий ступінь, вчене звання) (підпис)

Валентина ЯКОБЧУК  
(власне ім'я та прізвище)

«\_\_\_\_» січня 2023 р.

### **Результати захисту кваліфікаційної роботи**

Здобувач вищої освіти **ШРОЛЬ Олександр Васильович** захистив  
(прізвище ,ім'я, по батькові)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:  
сума балів за 100-бальною шкалою \_\_\_\_\_  
за національною шкалою \_\_\_\_\_

Секретар ЕК

\_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_  
(науковий ступінь, вчене звання) (підпис)

Настасія ПУГАЧОВА  
(власне ім'я та прізвище)

## АНОТАЦІЯ

ШРОЛЬ О.В. Державне управління цивільною безпекою територіальних громад у умовах воєнної агресії. - Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 – публічне управління та адміністрування, Поліський національний університет, Житомир, 2023.

Досліджені теоретико-методологічні засади створення систем управління цивільною безпекою територіальних громад в період воєнної агресії, визначені інструменти публічної політики цивільного захисту населення на територіальному рівні в період воєнного стану, зроблено акценти на пріоритетах публічного адміністрування цивільного захисту територіальних громад України та механізми їх визначення. Відображені проблеми впровадження позитивного досвіду європейських країн управління цивільним захистом населення на територіальному рівні, враховуючи який Україна буде спроможна посилити систему цивільної безпеки територіальних громад та надійність і ефективність публічного адміністрування цивільним захистом населення.

*Ключові слова: держава, управління, цивільна безпека, цивільний захист, воєнна агресія, територіальна громада, публічна політика, система.*

## SUMMARY

SHROL O. State management of civil security of territorial communities in conditions of military aggression. Qualification work on manuscript rights.

Qualifying work for obtaining a master's degree in specialty 281 - public management and administration, - Polish National University, Zhytomyr, 2023.

The theoretical and methodological foundations of the creation of civil security management systems of territorial communities during the period of military aggression were studied, the instruments of public policy of civil protection of the population at the territorial level during the period of martial law were determined, the priorities of the public administration of civil protection of territorial communities of Ukraine were emphasized. The problems of implementing the positive experience of European countries in managing civil protection of the population at the territorial level are reflected, taking into account that Ukraine will be able to strengthen the system of civil security of territorial communities and the reliability and efficiency of public administration of civil protection of the population.

*Key words: state, administration, civil security, civil defense, military aggression, territorial community, public policy, system.*

## ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ОСНОВНІ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ	8
Висновки до 1 розділу	16
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ ТЕРИТОРІАЛНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОЇ АГРЕСІЇ	18
Висновки до 2 розділу	23
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ ДЕРЖАВИ ВИКОРИСТАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ	3
Висновки до 3 розділу	24
ВИСНОВКИ	35
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	36
ДОДАКТИ	38
	42

## ВСТУП

*Актуальність дослідження.* Повномасштабне агресивне вторгнення рф в Україну посилило загрози і небезпеки для населення і територій, що потребує радикального оновлення методів та механізмів публічного адміністрування систем цивільного захисту. Успішне вирішення вищеназваних проблем пов'язане з посиленням зацікавленості інститутів публічного управління в проведенні ефективної політики цивільного захисту населення в територіальних громадах. Війна знищила добробут пересічного українця, забрала життя тисячів людей, викликала катастрофічні руйнації інфраструктури та житлового фонду територіальних громад, знищила економіку та природні ресурси України. Перед органами публічної влади стоять вкрай важкі завдання відновлення втраченого людського, матеріально-технічного та природного потенціалу на відшкодування величезних втрат.

Перед державними інститутами влади стоять завдання модернізації систем цивільного захисту, формування оновлених структур цивільної безпеки на рівні територіальних громад, в яких особлива роль належатиме органам місцевого самоврядування, інститутам громадянського суспільства. Науковці провели значні дослідження, поєднані з рішенням завдань цивільного захисту, а саме ці проблеми досліджували С.О. Андреев, С.В. Майстро, Н.В. Григоренко, П.Й. Гучек, О.О. Труш, П.Б. Волянський, Б.М. Данилишин, Н.Г. Клименко, О.Я. Лещенко, С.Ф. Маров, О.А. Мельниченко, але посилення всіх видів небезпек пов'язаних з війною актуалізували проблеми цивільної безпеки територіальних громад, що потребує подальшого дослідження.

*Мета і завдання дослідження.* Метою кваліфікаційної роботи було дослідити та обґрунтувати шляхи покращення системи публічного управління механізмами цивільного захисту населення територіальних громад, в умовах військової агресії рф, на основі використання європейського досвіду управління безпекою та розробити практичні рекомендації посилення цивільної безпеки на територіальному рівні.

Для досягнення визначеної мети сформульовано *завдання кваліфікаційної роботи, які полягають у:*

- визначенні ролі органів публічної влади у формуванні систем цивільної безпеки в територіальних громадах;
- аналізі механізмів управління та юридичної бази керівництва системами цивільного захисту;
- проведенні класифікації напрямів публічної політики цивільного захисту;
- дослідженні інноваційних інструментів публічного управління цивільним захистом в європейських країнах;
- розкритті шляхів модернізації систем цивільної безпеки територіальних громад в умовах воєнного стану;
- пропозиції заходів по вдосконаленню безпекової політики держави.

*Об'єктом дослідження є процес державного управління цивільною безпекою територіальних громад.*

*Предметом дослідження є сукупність актуальних проблем формування політики цивільної безпеки держави в умовах воєнної агресії.*

*Методи дослідження.* В кваліфікаційній роботі використовувались ряд спеціальних та загальнонаукових методів пізнання питань громадянського захисту населення, застосовувались структурно-функціональні підходи до управління державними інститутами влади в системах цивільного захисту, аналіз і синтез при оцінці ступеня небезпек, наукове абстрагування, діалектичні інструменти, історико-логічний та порівняльний аналіз, пошук аналогів. При застосованні системного підходу до розглянутої проблеми, було застосовано логічні прийоми відповідно дедукції та індукції, а також методи порівнянь і спостережень. Використання цих методів привело до глибшого розуміння конкретного питання, дало змогу визначити його суть.

Елементи наукової новизни представленої роботи полягають у спробах науково обґрунтувати неомбхідність структурно-функціональної перебудови систем цивільного захисту населення.

*Публікації.* За темою дослідження надруковано 3 наукових праці в матеріалах науково-практичних конференцій Поліського національного університету у 2022 році.

## РОЗДІЛ 1.

# ОСНОВНІ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Зменшення ризиків цивільних небезпек, викликаних воєнними діями, руйнаціями, стихійними лихами тощо, є наскрізним питанням, яке вимагає застосування політичних, економічних та соціальних інструментів, як від державних владних органів, так і зі сторони громадянського суспільства, для цивільного захисту населення. Особливо актуальними ці проблеми стають в умовах воєної агресії, яка спрямована на повну руйнацію життєво важливої інфраструктури територіальних громад та посилення вразливості людей і майна до несприятливого впливу воєнних небезпек.

Вирішення цих питань вимагає систематичних зусиль органів влади для аналізу механізмів управління причин виникнення цивільних небезпек, воєнних руйнацій та катастроф, пошуку шляхів зменшення впливу небезпек, напрямів розумного управління людськими ресурсами, територіями та навколишнім середовищем, формування потужних систем процес потребує залучення різних зацікавлених суб'єктів, починаючи від громадських організацій до національних урядових установ, регіональних і міжнародних організацій [1].

В умовах воєної агресії, служби цивільного захисту усіх рівнів роблять величезний внесок в реалізацію програм, проектів та конкретних дій подолання наслідків воєної катастрофи, розробляють механізми управління швидким реагуванням на цивільні небезпеки в територіальних громадах, визначають напрями стимулювання участі уряду у вирішенні проблем воєної політики, інструменти зменшення ризику лиха через участь у Національних платформах зі зменшення ризиків усіх видів небезпек. Це являє собою можливість покращити обмін інформацією шляхом аналізу сильних сторін, потреб і можливостей розвитку систем цивільного захисту на національному та регіональному рівнях, запобігти воєнним катастрофам, бути готовим до швидкого реагування на них, розвивати потенціал цивільного захисту



територіальних громад. В довоєнний період системи цивільної безпеки були орієнтовані на розвиток інструментів центрального рівня з меншим акцентом на децентралізацію повноважень органів державної влади в питаннях цивільного захисту населення, визначення пропорцій ВВП з центрального та місцевого бюджетів, що виділяються на сектори цивільного захисту [2].

Сьогодні, ситуація принципово змінилась в напрямку децентралізації владних повноважень, концентрації інструментів і механізмів прийняття управлінських рішень на рівні місцевих воєнних адміністрацій, інститутів територіальної оборони при подоланні воєнних та інших небезпек. Разом з тим, статистика свідчить, якщо виміряти кількість людей, які беруть участь у цивільній діяльності, як частку від загальної кількості активного населення, то система цивільної безпеки України не відрізняється від рівня ЄС, хоча знову ж таки фактичні цифри невеликі.

Отже, враховуючи необхідність покращення, в умовах воєнного стану, цивільного захисту, профілактики, готовності та реагування на воєнні небезпеки органів влади в територіальних громадах потрібно розробляти комплексну регіональну політику цивільної безпеки, яка на операційному рівні зобов'язана втілюватись в конкретні дії перевірки наслідків безпекових післявоєнних дій, оцінки ефективності системи цивільного захисту на щаблі територіальних громад [2].

Цивільна безпека є системою заходів держави пов'язаних з захистом громадян, їх прав, свобод, життя, здоров'я, збереженням матеріально-майнових та культурно-історичних цінностей територіальних громад від військової агресії, надзвичайних ситуацій, що носять природний і техногенний характер. Військова агресія росії супроти України викликала зростання небезпек і загроз у всіх сферах життя. Безпека є основою свободи, якості життя та процвітання країни, а цивільна безпека має відношення до всіх сфер життя в сучасних і космополітичних суспільствах. Вона дозволяє громадянам розвиватись вільно та індивідуально, посилює формування демократичних спільнот, соціальну згуртованість і участь у вирішенні суспільних питань.

В сучасних умовах швидких змін, середовище політики безпеки зіштовхується з зростаючою тенденцією впливу цифрових технологій на приватне життя та на трудову діяльність у суспільстві, що вимагає нової реакції органів державної влади на активізацію заходів цивільної безпеки. Потрібні ефективні державні рішення, які допоможуть усунути наслідки міжнародного тероризму і організованої злочинності, посилити захист критичної інфраструктури, зменшити вплив стихійних лих та екстремальних погодних явищ на життєдіяльність людини.

Державні і приватні організації з безпеки стикаються з великими труднощами в частині нових викликів щодо цивільної безпеки. Дослідження цивільної безпеки були закріплені в Стратегіях високих технологій з 2007 року і стали об'єктом міждисциплінарних досліджень, так як безпека є основою свободи, якості життя та процвітання суспільства. Цивільна безпека визначає відповідальність уряду за громадський порядок, його ініціативи по інноваціях та впровадженню у практику заходів покращення життя людей, захист життєво важливої інфраструктури територіальних громад. Публічним органам влади потрібен цілісний підхід до вирішення питань цивільної безпеки у широкому змісті сьогоденних соціальних вимог, це значна публічна відповідальність, яка виходить за рамки монополії держави, безпека є основною індивідуальною потребою, яку повинен задовольняти кожен уряд [3].

Основними функціями системи цивільної безпеки в умовах завершення адміністративних реформ є посилення можливостей державних органів влади постачити систему заходів цивільного захисту територіальних громад від усіх видів небезпек, що можуть негативно вплинути на життєдіяльність громадян. В Україні, в умовах повномасштабної війни, під час якої російська сторона застосовує високоточну зброю, спрямовану на знищення об'єктів надважливої інфраструктури України, життя мирних громадян, знищення економічних об'єктів, житлового фонду територіальних громад необхідно сформувавши систему управління відновленням життєдіяльності територій людей, допомогою постраждалому населенню. Конституційні норми всім громадянам України

гарантують рівні права на захист життя та здоров'я від воєнної агресії, усіх видів катастроф, стихійних лих, застосування озброєння. Державна влада як гарант прав громадян має забезпечити розвиток публічної системи цивільної безпеки територіальних громад.

Основними завданнями цивільної безпеки територіальних громад є створити сприятливі, нормальні умови для людей та природного середовища, посилити інструменти впливу на небезпеки в напрямку їх зниження. Законом України «Про основи національної безпеки України» розкрито безпекові пріоритети України, серед яких цивільна безпека визначена головною часткою національної безпеки країни, так у відповідності до статті 7 Кодексу цивільного захисту [4] функції системи цивільного захисту включають принципи:

- 1) забезпеченості та гарантування конституційних норм безпеки населення;
- 2) комплексності у відповіді на питання цивільного захисту;
- 3) першочерговості задач, що спрямовано на порятунок життя громадян;
- 4) економічності політичних дій з цивільної безпеки;
- 5) централізму в управлінні, підпорядкованості, дисциплінованості цивільного захисту;
- 6) гласності, прозорості, доступності до джерел інформації;
- 7) добровільності у взаємодії з громадянським суспільством;
- 8) відповідальності органів державної влади за дотримання законодавства;
- 9) виправданості ризику небезпек. Координація дій публічних органів влади в питаннях цивільної безпеки здійснює Рада національної безпеки і оборони України та Кабінет Міністрів України [4]. Територіальні підрозділи системи цивільної безпеки чинні на теренах усієї України і включають [12]:
  - оперативно-рятувальний підрозділ;
  - територіальні органи цивільної безпеки;
  - територіальні спеціалізовані служби цивільного захисту.

Основними завданнями територіальних систем цивільної безпеки є:

- 1) гарантії цивільного захисту населення в територіальних громадах;
- 2) запобігання надзвичайним ситуаціям;
- 3) навчальні дії;
- 4) реалізація безпекових програм по запобіганню цивільних небезпек, пов'язаних з безперервним функціонуванням об'єктів цивільної інфраструктури;
- 5) інформаційне забезпечення населення територіальних громад про наявні і потенційні загрози і небезпеки;
- 6) прогнозування та оцінка соціальних та економічних наслідків небезпек;
- 7) ресурсне забезпечення функціонування систем цивільного захисту населення територіальних громад;
- 8) проведення провентивних заходів;
- 9) функції безпосереднього захисту населення від загроз;
- 10) заходи відновлення життєдіяльності територій і громадян;
- 11) пом'якшуючі заходи;
- 12) соціальний захист постраждалих громадян [9].

Війна з РФ, кількість людських і фінансових ресурсів, спрямованих на заходи зі зменшення ризику лиха, мають бути суттєво більшими від рівня, встановленого законодавством, враховувати розбіжності в ступені руйнувань та цивільних небезпек на окремих територіях, особливо в районах воєнних дій. Така децентралізація управлінського впливу на воєнну та цивільну катастрофу раціоналізує та диверсифікує функції воєнних адміністрацій та систем цивільної безпеки, зменшить ризики тощо. Потрібно враховувати, що в цих складних умовах у органів публічного управління всіх рівнів бракує інформації про потенційні вразливі місця. Часто відсутні карти або моделі поведінки, недоступні загальнодоступні графіки кількості населених пунктів і установок, які постраждали, які супутні небезпеки виникли, як зруйнована критична та транспортна інфраструктура, скільки пожеж, як підключились стихійні лиха тощо.

В умовах розвитку військових подій європейська ініціатива «Навколишнє середовище та безпека» (GMES) серйозно скомпрометована, тому в територіальних громадах мають бути системи моніторингу, які мають систематично оновлюватись, модернізовані системи раннього попередження, нові інструменти поширення інформації про ризики серед усіх секторів, рівнів, ключових інституцій та інших зацікавлених сторін. Потрібна багатогалузева співпраця та координація, яка зменшення ризику лиха, взаємодія між національними науковими органами та організаціями цивільного захисту, потрібні дослідницькі програми та проекти, що можуть отримати достатнє державне фінансування та вплинути на стан цивільної безпеки територіальних громад [12].

Актуальною є потреба в повному залученні зацікавлених сторін у всьому регіоні до діалогу, щоб допомогти досягти національного консенсусу щодо необхідності зменшення воєнних і цивільних ризиків, готовність і реагування громадянського суспільства, органів влади, приватного сектору на інтеграцію у вирішенні питань зменшення ризиків воєнного лиха, наявність механізмів діючих на всіх адміністративних рівнях, раціонального використання фінансових та людських ресурсів, виділених на реагування на надзвичайну ситуацію, та відновлення країни.

Основними завданнями органів публічної влади є розробка і впровадження програм та процедур, систематичне встановлення для аналізу після подій, щоб можна було уникнути минулих помилок, виявити основні причини ризику. Враховуючи складну фінансову ситуацію в територіальних громадах України, служби цивільного захисту мають зміцнюватись та розвиватись за рахунок пріоритету розвитку людських ресурсів поряд з технологічними інноваціями. Потрібна посилена розбудова потенціалу технічних і наукових органів і покращений зв'язок між науковими інститутами та секторами цивільного захисту, які спільно можуть забезпечити ґрунтовну модернізацію систем цивільного захисту, забезпечити послідовність і ясність результатів подолання наслідків воєнної агресії.

Концепція формування системи цивільної безпеки виникла в Європі на початку 1980-х рр. зі створенням перших служб цивільного захисту населення, були засновані дві паралельні ініціативи у Франції та Італії формування систем з пом'якшення наслідків стихійних лих та інших небезпек. Обидві країни, відповідаючи на запити соціальної стурбованості з приводу руйнівного потенціалу катастрофічних подій, започаткували дуже благодотворний період співпраці. Ще в 1980 році Франція заснувала національну програму для оцінити геофізичного середовища та складала карту природної і техногенної небезпеки, вивчивши рівень їх ризику і представивши на публічне обговорення [13].

В Італії три групи національних дослідників, при Науковій раді, оцінили рівень ризику повенів, зсувів, вулканічної діяльності і землетрусів, а також розробили інструменти технічногенної політики для зменшення ризику. В обох країнах було зрозуміло, що ризики були дуже високими, особливо в міських районах. Враховуючи різноманітний характер і ступінь ризиків, багато Європейських країн, що зіштовхнулись з масштабами небезпек, розробили заходи формування систем цивільної безпеки реалізація яких була покладена на національні адміністрації [14].

В різних країнах тип небезпеки лиха значною мірою залежать від географії та клімату окремих територій, починаючи від землетрусів, лісових пожеж, катастроф у природі, промислових чи транспортних аварій, воєнних агресій. У деяких випадках країни змогли впоратися з таким катастрофі самостійно. Але часто, екстрена допомога вимагала від країн допомоги сусідів і саме в цьому контексті виникла європейська концепція цивільного захисту. Було визнано, що різні країни розвивали системи цивільного захисту, виходячи з різних сфер знань, і щоб впоратися з різними типами небезпек, з якими вони зіткнулися, мати переваги та ефективність систем цивільної безпеки потрібно об'єднатись для співпраці. Таким чином, в умовах війни з РФ Україна відчула потенційні переваги транснаціональної співпраці ЄС в питаннях цивільного захисту, мета якої спільно мінімізувати вплив катастрофічних подій [15].

В умовах воєнного часу, органи цивільного захисту населення цілодобово чергують для порятунку постраждалих у всіх територіальних громадах, займаються підготовкою сил стрімкої реакції на надзвичайні ситуації, реалізують заходи по запобіганню воєнних загроз, організують навчаний процес. В режимі підвищеної готовності знаходяться органи цивільного захисту всіх рівнів публічного управління, керівники підрозділів територіальної оборони, спеціалізовані структури цивільної безпеки. Органи місцевого самоврядування здійснюють оповіщення населення територіальних громад про загрози виникнення надзвичайних ситуацій. Цивільна служба на територіальному рівні організує оперативні групи, підвищує рівень контрольних заходів на небезпечних територіях, які знаходяться в зоні воєнних дій, розробляють прогнози можливостей погіршення ситуації, або появи воєнних загроз.

Надзвичайні ситуації, викликані збройною агресією РФ, регулюються механізмами воєнного адміністрування шляхом запровадження надзвичайного стану, що залежить від масштабу загроз. Воєнні адміністрації створили в кожній територіальній громаді спеціальні комісії, що здійснюють систематичний контроль надзвичайних ситуацій в зонах воєнних конфліктів, оцінюють масштаби цивільних небезпек, організують роботи по подоланню наслідків надзвичайних ситуацій, відновленню життєдіяльності територій.

Надзвичайні та воєнні стани затверджуються Верховною Радою за зверненням Президента України, в цьому зв'язку, встановлюється винятковий режим пересування в країні та поза її межами, посилюються охоронні заходи об'єктів надзвичайної господарської структури, береться під особливий контроль охорона життєдіяльності населення територіальних громад та господарств, приймаються інші заборонні заходи. Режим воєнного стану, це основний інструмент державного адміністрування при збройних агресіях чи воєнних загрозах, який дозволяє державній моделі суспільного захисту надати оцінку рівня ризику, реалізувати комплекс воєнних, юридичних, соціальних, економічних, політичних, організаційних, технічних, технологічних, санітарно-

гігієнічних заходів спрямованих на зниження небезпек і загроз [16].

Аналізуючи дані, здійснюючи моніторинг, експертизу, дослідження та прогнозування можливих загроз воєнної агресії можна визначити перебіг подій, здійснити завчасні заходи, які зменшать ступінь загроз для життя людей та руйнацій територій. При надзвичайних випадках державні органи влади мають захистити населення, зменшити втрати та шкоду для економіки, здійснити спеціальні заходи, а саме:

1. Оповістити громаду про небезпеки та надзвичайні ситуації.
2. Надати повну інформацію про небезпеки.
4. Здійснити інженерно-захисні роботи по захисту територіальних громад.
5. Провести евакуаційні заходи.
6. Забезпечити хімічно-радіаційний захист громадян і територіальних громад.
7. Провести заходи по біологічному захисту а територіальному рівні.
8. Забезпечити медичні заходи захисту, санітарний та епідемічний контроль.
9. Провести навчальні заходи по реалізації дій в надзвичайній ситуації.
10. Провести заходи психологічного захисту населення територіальних громад.

### **Висновки до 1 розділу**

Державне управління цивільною безпекою, в умовах воєнної агресії РФ в Україні, потребує модернізації моделі адміністрування подолання воєнних загроз та їх наслідків на локальному та національному рівнях, інструментів ліквідації всіх видів небезпек. Акценти, органів публічної влади, повинні бути зроблені на удосконаленні діяльності функціональних і територіальних підсистем цивільного захисту та їх ланок на рівні територіальних громад, на цільовій мобілізації дій, на активній участі інститутів громадянського



суспільства, суб'єктів бізнесу тощо. Потрібно розробити концептуальні засади формування стратегічних напрямів подолання наслідків збройної агресії, впровадити інноваційні механізми сучасного аналізу надзвичайних станів через удосконалення облікових та економіко-математичних інструментів, через об'єктивну оцінку першочергових причин.

Воєнна катастрофа, яка знищує життя тисячів людей, приводить до повної руйнації інфраструктури територіальних громад, викликає ряд інших небезпек потребує комплексу науково-практичних заходів, що оновлять і трансформують реалізацію державної політики цивільного захисту населення територіальних громад, принципово змінять функції науково-дослідних інститутів цивільного захисту, забезпечать комплексне вирішення питань безпеки. Для цього потрібно дослідити позитивний досвід європейських країн формування систем цивільної безпеки, цивільні кодекси держав ЄС при виникненні надзвичайних ситуацій.

## **РОЗДІЛ 2.**

### **АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОЇ АГРЕСІЇ**

Повномасштабна війна росії проти Української держави потребує ґрунтовного аналізу функціонування владних інститутів усіх рівнів в напрямку задоволення цивільних і оборонних потреб та ступеня реагування органів місцевого самоврядування на гуманітарні та соціальні виклики в територіальних громадах та центральній владі на наслідки воєнних дій в країні в цілому. Поряд із концепціями Територіальної оборони, ще одним кодифікованим компонентом Закону про національний спротив України є підготовчі заходи українського суспільства до національного супротиву. Це вкрай важливо для виживання українського народу та функціонування державних безпекових інститутів. Проте навчання ще не розгорнуто, більше того, очевидний брак взаємодії сил військових операцій в Україні, керівників тероборони та фахівців відділів цивільного та військового співробітництва та цивільних справ разом із партнерськими організаціями ризикує звести нанівець ефективність національного опору. Розвиток системи цивільного захисту повинен сам по собі викликати певну довіру серед громадськості, як тільки вона починає сприймати помітний ступінь захисту від катастроф. Право людини бути захищеною від воєнних, природних економічних, соціальних катастроф, таких як війна, екстремальні кліматичні умови, землетруси, промислові чи інфраструктурні збої, соціально-економічні кризи у більшості європейських країн законодавчо закріплено основними законами життєдіяльності країни. Право громадянина на безпечне життя, право працювати або подорожувати, мати достатній рівень доходів, належну систему соціального забезпечення визнано національним законодавством кожної європейської держави.

Другий показник надійності і справності організації цивільного захисту є її здатність інформувати громадськість про процедури, на які вона покладається, щоб попередити, швидко оцінити і втручатися, коли трапляється лихо. Склад таких формальних процедур, що охоплюють роботу систем цивільного захисту, запроваджує кількісну міру ефективності цієї системи. Одночасно це може працювати як гарантія для тих, хто приймає рішення, щодо їх зобов'язань. Знання того, що попередження будуть видані з чіткою інформацією про обґрунтовані процедури, також допомагають досягти консенсусу щодо органу влади, що, у свою чергу, допомагає йому зменшити ризики таких зусиль [26].

Починаючи з перших днів повномасштабних воєнних дій, Кабінетом Міністрів України, було затверджено плани заходів по забезпеченню регуляторних інструментів переходу країни на воєнний стан. Плани передбачали налагодити взаємодію та координацію органів публічної влади з військовиками та надзвичайниками у посиленні захистних функцій об'єктів критичної надбудови територіальних громад, забезпеченні умов функціонування бомбосховищ та захисних споруд, проведенні евакуаційних заходів тощо.

Ряд змін стосувались бюджетного регулювання вирішення питань цивільного захисту населення, зміни джерел та механізмів використання місцевих бюджетів під час військового стану. Урядом запроваджено порядок фінансового забезпечення діяльності військових обласних та міських адміністрацій, органів територіальної оборони, громадських організацій з державного та місцевого бюджетів, умови застосування вогнепальних засобів для цивільних осіб проти агресорів. Початок повномасштабних воєнних дій вимусив Кабмін призупинити надання ряду публічних послуг та дозволів, паспорти та індивідуальні ідентифікаційні номери платників податків, доповнились цифровим рішеннями eDocument [31].

Публічними органами було упорядковано та спрощено можливість отримати дозвіл на перевезення автомобільними засобами та автобусами,

скорочено перелік документації, скасовано вимогу необхідності підтверджувати досвід та скорочено термін розгляду заяв на договори організації перевезень пасажирськими автобусами в період воєнного часу. Кабміном дозволено проведення шлюбних церемоній військовослужбовців за їх відсутності через заяву передану командирі для органів реєстрації шлюбу, ухвалено ряд документів, які забезпечують захист та шифрування публічних засобів інформаційних від кіберзагроз в період збройної агресії. Підприємством «Національні інформаційні системи» призупинено діяльність державних реєстрів, доступність до автоматизованих систем виконавчих проваджень.

Ефективно вирішити гуманітарні питання є найважливішим напрямом безпекової діяльності урядових структур в період воєнної агресії через регулювання евакуації населення та полегшення перетину кордонів дітьми та незахищеними верствами населення. Ряд урядових постанов посилили захист прав дітей, було спрощено процедури по наданню статусів дітей, позбавлених батьківської опіки, створено територіальні системи обліку дітей тощо. Кабміном внесено зміни процедур публічних закупівель для оптимізації та прискорення надання українській армії необхідних засобів, що дозволило організувати закупівлю воєнних товарів прямими інструментами безвикористання ProZorro. Уже з березня 2022 року Кабмін дав можливість держпідприємствам на протязі дня нараховувати дивіденди за 2021 рік, які прискорили надходження фінансів до держбюджету. Так, «НАК «Нафтогаз України» зобов'язали виплатити 95% чистого прибутку у вигляді дивідендів (передаючи до державного бюджету 2,3 млрд грн). Укргідроенерго просунулося на 40%, Укрбуд – на 95%, Укрпошта – на 80%. Стандартна частка відрахувань від прибутку для більшості підприємств спочатку становила 50%, а потім була зменшена до 30%» [33].

Воєнна агресія змусила Кабмін розширити першочергові видатки, що здійснюються загальним та спеціальним фондами держбюджету на зв'язок та інтернет-ресурси, об'єкти цивільного захисту, медичне обладнання. Верховною Радою ухвалено закон, який скасував пільги по оподаткуванню та дозволив

скасовувати потоки критичного імпорту, що необхідно щоб оздоровити український бізнес та поповнити бюджет. Публічними органами влади визначено продовольчу безпеку першочерговим завданням відновлення України, Кабміном прийнято постанови по підтримці аграрної сфери агровиробників в Україні. Для пришвидшення імпорту продукції з закордону та зменшення бюрократичних перепон, Кабміном було дозволено при імпорті не маркувати харчові продукти, разом з тим, урядом було обмежено експортні операції з товарами при нульових експортних квотах [34].

Деокуповані території Київщини та Чернігівщини показали катастрофічне руйнування і численні військові злочини, вчинені агресорами тільки протягом одного місяця повномасштабної війни, що заставило владу прийняти рішення по притягненню російських агресорів до міжнародної відповідальності за скоєння злочинів по зруйнуції міст, громад, знищення мирного населення. Кабмін почав комплексне оцінювання збитків, було затверджено інформаційні інструменти оцінки пошкоджень нерухомого майна через додаток «Дія», можливості компенсацій для населення та територіальних громад тощо. Проведяться ряд обстежень стану майна, що постраждало від воєнної агресії, здійснюється оцінка можливостей його можливого використання в майбутньому. Урядом дозволено на регіональному рівні здійснювати закупівлі за державні кошти матеріалів необхідних для аварійно-відновлювальної діяльності, врегульовувати на рівні територіальних громад, проекти по будівництву та капітальному ремонту об'єктів комунальної власності.

Соціальний захист українських громадян, в умовах воєнної агресії, є центральним завданням органів публічної влади на всіх рівнях через впорядкування соціальної допомоги для українських громадян, що залишилися без джерел доходів, переселенцям, захисникам при виплатах, пільгах, лікуванні та оздоровленні. Для військових передбачено виплати в сумі «30 тис. грн на місяць для військовослужбовців Збройних Сил, СБУ, Управління державної охорони, Держспецзв'язку та захисту інформації, Держспецтрансрансу,

розвідників, нацгвардійців, прикордонників, військових. прокурори, рядовий і керівники ДСНС, начальники Управління спецоперацій НАБУ та поліцейські. Безпосередні учасники бойових дій отримують до 100 тис. грн на місяць; грошове забезпечення військовослужбовців Сил спеціальних операцій (ССО) Збройних Сил України становить 100% п'ятикратного розміру прожиткового мінімуму (12405 грн), встановленого законом на 1 січня 2022 року, і виплачується інструкторам, працівникам центрів ССО. (крім військовослужбовців строкової служби), а також військовослужбовців, які проходять службу в районах активних бойових дій. 80% зазначеної суми (9924 грн) виплачується командуванню ССО ЗС України у відділах спеціального призначення та навчальних центрах (крім військовослужбовців строкової служби). 70% зазначеної суми (8638 грн) виплачується військовослужбовцям підрозділів забезпечення центрів ССО та начальникам частин (крім військовослужбовців строкової служби). Нарешті, 50% зазначеної суми (6202 грн.) виплачується іншим військовослужбовцям ЗСУ (крім військовослужбовців строкової служби)» [35].

Також, урядом доручено Міноборони здійснити забезпечення військовиків, поліцію і рятувальні служби медичними послугами за державні кошти та відправку поранених в іноземні медичні установи для лікування за кошти державного бюджету, передбачено ряд виплат військовослужбовцям та їх сім'ям: одноразові виплати для сімей загиблих. Урядом визначено особи, що можуть отримати статус внутрішньо-переміщених, куди ввійшли Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Запорізька, Київської, Луганська, Миколаївська, Одеська, Сумська, Харківська, Херсонська, Чернігівська області та місто Київ. Українцям, що надають притулок переселенцям, виплачується по 450 грн на комунальні послуги.

Складне завдання стоїть перед органами публічної влади, в умовах вонної агресії, по задоволенню потреб оборонних та громадянських відомств ресурсами для відновлення зруйнованої матеріально-технічної бази бізнесу. В цьому зв'язку уряд скористався допомогою міжнародних партнерів, це безпрецедентна

підтримка від США і Європейського союзу. Кабінетом міністрів організовано гуманітарну допомогу територіальним громадам, спрямовану на адаптацію життєдіяльності громадян до умов воєнної агресії, урядом переглянуто соціальні виплати для посилення вибірковості використання фінансів країни.

## **Висновки до 2 розділу**

В умовах збройної агресії, політика цивільної безпеки регіонального рівня, має сформувані механізми забезпечення ефективності заходів цивільного захисту населення в територіальних громадах, пов'язані зі збільшенням фінансування цивільної безпеки, підвищенням впливу суб'єктів бізнесу на безпекові процеси, проведенням певних робіт по забезпеченню населення гарантіями захисту. Вирішити ці питання можна через комплексні дії органів публічної влади, пов'язані з залученням додаткових фінансових, людських та матеріальних ресурсів, активізацією регіональних резервів для розвитку систем цивільного захисту в територіальних громадах, розробкою проектів, програм та планів покращення антитерористичних, протизбройних, протипожежних заходів. Україна та її регіони в особі органів влади мають провести значну роботу по вирішенню актуальних задач реалізації політики цивільної безпеки в умовахвоєнного часу.

### **РОЗДІЛ 3.**

## **УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ ДЕРЖАВИ З ВИКОРИСТАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ**

Органам публічної влади в Україні потрібно імплементувати позитивний досвід Європи в формуванні систем цивільного захисту, в які залучено механізми реалізації конкретних знань, умінь видавати ранні попередження, здатність достукатися до людей, застосовувати достовірні інформаційні канали, здатність до координації людських ресурсів та технологій, що необхідні для вирішення прорблем лиха. Вони включають неструктурні заходи, які позитивно впливають на здатність урядів реагувати ефективно на катастрофу, на суспільне сприйняття небезпек тощо.

Як показує досвід країн, які сформували ефективні системи цивільної безпеки, на результативність державної політики цивільної безпеки впливає кілька факторів. По-перше, це величезний масштаб попередніх природних, економічних, воєних катастроф, так з точки зору суспільного сприйняття втрати, які зазвичай призводять до найбільшої кількості жертв, викликають найбільші збитки територіям, фінансовим активам, економічним втратам вимагають від урядів застосування ефективних механізмів подолання лих [36].

Сучасний цивільний захист у постіндустріальних суспільствах, як у більшості європейських країн, має два основні завдання: перше політичне, в тому сенсі, що нова організація повинна повноцінно взаємодіяти з існуючими політичними інститутами для досягнення консенсусу з ряду питань; друге є технологічним, тобто система цивільної безпеки має використовувати найсучасніші і ефективні інструменти для спостереження і передбачити негативні фактори впливу на людину, її життя, здоров'я, стан майна та стан територій. Якщо ці завдання виконувати належним чином тоді система цивільного захисту сприймається як надійна, вона спроможна комплексно



виконати складні і масштабні завдання воєнних і цивільних небезпек, багатовимірних викликів у боротьбі з катастрофами.

Європейська цивільна безпека збалансовує національну відповідальність і європейську солідарність в питаннях захисту життя, майна і територій, спроможна вчасно надати ефективну допомогу іншим урядам, як важливе вираження європейської цивільної безпеки. Співпраця дозволяє об'єднувати ресурси, мінімізувати витрати та максимізувати результати колективних зусиль. Спільна допомога Україні в період воєнної агресії РФ європейською співдружністю, це гарний приклад транснаціонального співробітництва, де національна відповідальність за пряму роботу з ліквідацією наслідків небезпек залишається безперечно головним завданням захисту демократичних свобод, життя і здоров'я громадян. Європейська комісія є відповідальним органом підтримки функціонування систем цивільного захисту на національному, регіональному на місцевому рівні щодо запобігання усіх видів катастроф, вона готова відповідати за цивільний захист та втручатись у разі катастрофи [37].

Сучасна законодавча база Європейського цивільного захисту дозволяє Комісії створити основу для ефективної та швидкої співпраці між національними системами цивільного захисту населення, надавати ефективні послуги захисту, коли потрібна взаємодопомога. Комісія забезпечує проведення семінарів, обмін експертами, навчання персоналу у співпраці з навчальними закладами, які готують фахівців з питань цивільного захисту, здійснює обмін інформацією тощо.

Протягом багатьох років ЄС розробив основні інструменти через які досягаються всі його цілі політики в сфері цивільної безпеки, це програма дій, яка підтримала проекти в сфері запобігання, готовності та реагування на всі види катастроф, механізм, що з 2001 року забезпечував цивільний захист громад перетворився на надійну платформу для Європи співпраці з питань цивільного захисту, забезпечення ефективної допомоги в надзвичайних ситуаціях. Департамент гуманітарної допомоги Європейської комісії відіграє фундаментальну роль у забезпеченні гуманітарної допомоги на європейському

рівні, моніторингово-інформаційний центр забезпечує отримання повної і достовірної інформації про надзвичайні ситуації та небезпеки тощо.

При великих катастрофах та небезпеках держави-члени або треті країни можуть надіслати запит на допомогу, цей запит потім негайно пересилається всім країнам-учасникам відповіді яких збираються та надаються країнам-запитувачам, які можуть вибирати форми і методи доступної допомоги відповідно до їх пріоритетних потреб. Можуть також направлятись експерти на місце для оцінки потреб і координувати надходження допомоги на польовому рівні. В Європі функціонує Спільний дослідницький центр ЄС, який надає технічну підтримку через моделювання, супутниковий зв'язок, наукові програми та інтегрований аналіз стану цивільної безпеки.

У новій редакції рішення Ради про заснування механізмів цивільного захисту наголошується на важливості розвитку європейського потенціалу швидкого реагування щодо модулів цивільного захисту держав-членів. Рішення набрало законної сили 8 листопада 2007 року і державам-членам було запропоновано ідентифікувати та зареєструвати Модулі цивільного захисту до 8 травня 2008 р. Ці правила передбачають створення технічної основи для 13 типів модулів, таких як перекачування та очищення води, пожежогасіння з повітря та міських пошуково-рятувальних робіт, а також для технічної допомоги підтримки усіх видів безпек територіальним громадам. Створена програма навчання з метою покращення координації цивільного захисту, надання допомоги шляхом забезпечення сумісності між групами реагування держав-учасниць. Підвищується кваліфікація фахівців, залучених до цивільного захисту, надання допомоги шляхом обміну передовим досвідом [38].

Ця програма передбачає навчальні курси та систему обміну експертами держав-учасниць, програму доповнює низка масштабних імітаційних заходів, таким чином, Європейський Союз є одним із головних у світі донорів гуманітарної допомоги, надання невідкладної допомоги постраждалим від катастроф, викликаних стихійними лихами або збройними конфліктами за межами Європейського Союзу. Мандат також охоплює короткострокові

термінові реабілітаційні та реконструкційні роботи, а також готовність до ризиків стихійних лих, збройних небезпек. З моменту свого створення в 1992 році фінансує гуманітарну допомогу більш ніж у 85 країн, реалізує свою місію через партнерські організації, агентства ООН і Червоний хрест, забезпечує фінансування заходів у наступних гуманітарних секторах втручання:

- у водопостачанні та санітарії;
- медичній та психосоціальній підтримці;
- продовольчій допомозі та продовольчій безпеці;
- притулку і реабілітації;
- екстреному створенні робочих місць;
- гуманітарному захисті;
- гуманітарній координації;
- готовності до катастроф і воєнних конфліктів [39].

Крім того, організація сприяє і координує заходи щодо готовності до стихійних лих на рівні громади та регіонів, заохочує інтеграцію компонентів зменшення усіх видів ризиків, надає допомогу та сприяє зменшенню небезпек. На основі експертної оцінки у регіональних офісах, також використовуються резервні потужності, що можуть бути

негайно розгорнуті в країні, постраждалій від «раптової» надзвичайних ситуації, або воєнної агресії. Ці заходи фінансуються з загального бюджету Європейської комісії та з Європейського фонду розвитку. Загальний бюджет для гуманітарної допомоги ділиться на чотири частини: фінансування гуманітарних операцій, що становить найбільшу питому вагу фінансових ресурсів; діяльність з надання продовольчої допомоги, розпочата в січні 2007 року; фінансування оперативної підтримки та подолання катастроф тощо. Європейські гуманітарні організації взаємодіють з існуючими соціальними інститутами управління діяльністю з оцінки та зменшення ризиків цивільних небезпек.

Як було зазначено раніше, громадськість об'єктивно сприймає ризики та небезпеки і здійснює суттєвий вплив на ефективність функціонування систем

цивільного захисту, використовуючи традиційні знання для розуміння ризику, його впливу на поведінку. З точки зору громадськості ефективна система цивільного захисту – це така, що забезпечує право громадян на безпеку свого життя, власності, місця роботи, пересування, звернення до суду проти адміністрації та їх бажання це зробити використовуються як показники рівня суспільної чутливості до поняття цивільного захисту.

Прикладом активної громадської позиції в питаннях цивільної безпеки є досвід діяльності волонтерів в Італії, які організували ряд некомерційних асоціацій допомоги при виникненні надзвичайних ситуацій. У 1985 р. в Італії створено Міністерство цивільного захисту, його головним завданням стала координація ресурсів для пошуку потерпілих та порятункових операції. У 1992 році Національний парламент ухвалив закон про створення Національної системи цивільного захисту, яка застосовується до рівня 0 і нижче [39].

Для управління та координації людськими і технічними ресурсами, а також пошуково-рятувальними роботами ряд безпекових функцій делегуються Голові Ради цивільного захисту в територіальній громаді, загальна координація здійснюється управлінням національної системи цивільного захисту та Головою Ради Міністрів, вони координують застосування всіх необхідних людських та технічних ресурсів, для протистояння масштабним надзвичайним ситуаціям без будь-яких додаткових спеціальних заходів в територіальних громадах. Система цивільного захисту включає, згідно із законом, органи влади всіх рівнів, підпорядковує армію, флот, авіацію, ряд профільних міністерств і регіональних галузевих структур, значну частину академічної спільноти, залучену до досліджень воєнних, природних та техногенних небезпек на державному рівні, приватні наукові установи чи університети на рівні регіонів. Система розроблена, так щоб забезпечити гнучкість і здатність адаптуватися до будь-якої надзвичайної ситуації.

Кожен день, протягом пожежонебезпечного періоду, літаки переміщуються у відповідні зони по всій країні, щоб мінімізувати час польоту до небезпечних місць, де пожежі вважаються найбільш імовірними. Засоби

готовності, процедури тривоги та попередження, усі заходи щодо пом'якшення наслідків є ефективними, а суспільне сприйняття дій системи цивільного захисту в цій сфері є високим.

Охоронні організації готові до боротьби з подіями будь-якої величини, включаючи небезпеки через зберігання ядерних відходів або забруднення, аварії на виробництві, транспортування небезпечних речовин, збої в комунікаційних і технологічних мережах, обвали дамб і навіть терористичні дії. Разом їх вплив потенційно такий же великий, як і природних небезпек, тому потрібні дуже конкретні процедури зменшення ризиків управління ними, що може стати серйозною проблемою для органів цивільного захисту. Функціонування систем цивільного захисту істотно відрізняється між захистом у мирний і воєнний час, так кількість осіб, залучених до цивільного захисту, під час воєнних дій, може розширюватися на дуже великий коефіцієнт. У часи

миру загалом близько 1600 осіб беруть участь у цивільному захисті, приблизно 0,0041 відсотка активного населення, але ця кількість може зрости до потенційних 3,85 відсотка в дуже великих надзвичайних ситуаціях [39].

Витрати державних службовців і приватних структур, які постійно залучається до систем цивільного захисту, постійно зростають, так середні річні витрати на італійський цивільний захист становлять приблизно 1,7 мільярда євро, що становить приблизно 0,13 відсотків річного ВВП. Дві третини цієї загальної кількості використовується для відшкодування витрат, накопичених під час попередніх катастроф. Також, значні кошти використовуються на розвиток освіти з цивільного захисту на всіх рівнях, основна увага приділяється розвитку експертних знань в магістратурі та аспірантурі. До програм підвищення кваліфікації публічних службовців, в безпекових с та ферах, запрошуються професіонали, експерти тощо [38].

Як показує німецький досвід вирішення питань цивільного захисту населення, важливими завданнями політики безпеки є захист об'єктів, які мають велике значення для громади і їх несправність або збій може спричинити довготривалу нестачу поставок, значні порушення громадського порядку або

інші небезпечні наслідки. З 2009 року в Німеччині діє Національна стратегія захисту критичної інфраструктури, яка підсумовує цілі та стратегічний підхід федеральної політики в цій сфері. Політика показує, що причинами відмови критичної інфраструктури є посилення збройних агресій, велика кількість нападів на критичну інфраструктуру через вразливість відкритих суспільств.

Німецький досвід функціонування систем цивільного захисту показує, що кібервимір критичної інфраструктури набуває все більшого значення для сучасних постіндустріальних суспільств, тому зростає значення критичної інфраструктури територіальних громад, а також виникає гостра необхідність формування систем захисту від атак на інформаційні технології. Закон про безпеку інформаційних технологій, прийнятий у Німеччині у 2015 році, він закладає необхідну основу для такого захисту. Оператори критичної інфраструктури, до яких застосовується цей Закон, повинні продемонструвати Федеральному відомству з інформаційної безпеки, що вони відповідають стандартам IT-безпеки, а також повідомляти йому про інциденти її порушення.

Щоб запобігти цим ризикам, уряд і оператори інфраструктури повинні працювати разом над захистом, оскільки приблизно чотири п'ятих критичної інфраструктури в Німеччині знаходяться в приватних руках. У 2005 році Федеральне міністерство внутрішніх справ, будівництва та громадськості спільно з Федеральним управлінням цивільного захисту та допомоги у разі стихійних лих, Федеральним управлінням кримінальної поліції та експертами з безпеки з приватного сектору розробили базову стратегію безпеки.

Стратегія аналізує потенційні загрози та рекомендує структурні, організаційні, кадрові та технічні заходи захисту. Наприклад, стратегія пропонує інформацію про захист конфіденційних установок, встановлення контролю доступу на місці та проектування систем зв'язку в екстрених ситуаціях. Поточна стратегія кібербезпеки федерального уряду також вимагає конкретних заходів для захисту критичної інфраструктури. Крім того, існують також юридичні норми, як, наприклад, Закон про енергетику щодо європейської критичної інфраструктури в секторі електроенергії.

В цілому, на сучасному етапі формування систем цивільної безпеки в ЄС, відбувається кластеризація процесу організації цивільного захисту населення з метою підтримки реалізації пріоритетів політики Європейського Союзу пов'язаних з безпекою, включно з кібербезпекою, а також зниженням ризику стихійних лих і стійкістю соціально-економічних систем. Крім того, він спиратиметься на уроки, винесені з кризи COVID-19 з точки зору профілактики, пом'якшення наслідків, готовності до подолання всіх видів криз і покращення міжсекторальних аспектів подолання кризових ситуацій, забезпечити синергію та координацію дій з усіма зацікавленими сторонами.

Основними пріоритетами Європейської комісії залишається «Просування європейського шляху життя», а також «Європейської зеленої угоди», проекту «Європа, придатна для цифрової ери», підтримка реалізації Стратегії Союзу безпеки, яка включає програму боротьби з тероризмом, проект управління кордонами, питання міграції та притулку, в першу чергу для України, розвиток стратегії адаптації, морської безпеки ЄС та кібербезпека ЄС тощо. У рамках стратегічного планування цивільного захисту населення територіальних громад очікується створення сприятливих умов для реалізації політики «Стійкого ЄС, готового до появи загроз» та створення «Безпечного, відкритого та демократичне суспільства ЄС» [39].

Проекти залучають користувачів-практиків разом із дослідниками та промисловістю, така участь фахівців показала свою цінність для забезпечення того, щоб результати науково-дослідних робіт відповідали потребам практиків. Проекти мають продемонструвати свій внесок у розвиток можливостей, орієнтований на потреби, що запускає дослідження, керує його впровадженням і використовує його результати.

Це означає, що проекти повинні забезпечити можливості краще захистити ЄС та його громадян від злочинності та тероризму, краще зрозуміти відповідні людські, суспільні і технологічні аспекти, а також розвиток можливостей для органів цивільного захисту, включаючи заходи проти кіберзлочинності. Ефективне управління зовнішніми кордонами ЄС, запобіганню незаконній

торгівлі, торгівлі людьми, піратству, тероризму та іншим злочинним діям, покращення управління повітряними, сухопутними та морськими кордонами та безпека на морі, у тому числі краще знання соціальних факторів цивільних небезпек.

Пріоритетами програм цивільного захисту населення ЄС є підвищення кібербезпеки та безпечніше онлайн-середовище завдяки розвитку і ефективному використанню можливостей Європейського Союзу і держав-членів у сфері цифрових технологій. Значна увага приділяється підтримці захисту даних і мереж, які прагнуть до технологічного суверенітету, поважаючи конфіденційність та інші основні права людини. Спільні європейські проекти сприяють забезпеченню безпеки послуг, процесів і продуктів, забезпечують формування надійних цифрових інфраструктур, здатних протистояти і протидіяти кібератакам і гібридним загрозам.

Спільні безпекові заходи зменшують втрати від природних, аварійних і техногенних катастроф шляхом посиленого зменшення ризику лиха на основі превентивних дій, сприяють покращенню соціальної готовності, стійкості і системному управлінню ризиками цивільних небезпек. Сьогодні в Європі розробляється низка наскрізних науково-дослідницьких заходів з підтримання впливу знань та духовних цінностей на вирішення наскрізних питань цивільної безпеки, зміцнення основ дослідницького та інноваційного процесів для підвищення ефективності та розвитку можливостей заходів цивільної безпеки. Публічні органи влади підтримують впровадження інновацій і стратегій цивільного захисту населення, приймають участь у дослідженні проблем посилення цивільних небезпек, таким чином сприяючи зміцненню конкурентоспроможності безпекових органів ЄС [40].

Європейська культура безпекового співробітництва з третіми країнами, в умовах посидення збройних агресій, воєнних небезпек, враховуючи транснаціональний вимір небезпек, спричинених країнами-агресорами, дозволила об'єднати зусилля для допомоги Україні, організувати міжнародну співпрацю, заохочувати інші країни для допомоги. Це обмін знаннями,



досвідом, експертизою та взаємне навчання у воєнній справі, управління ризиками руйнацій, захист від злочинності та тероризму, забезпечення стійкості інфраструктури та кібербезпеки. Міжнародне співробітництво заохочується лише там, де це доцільно, і особливо підтримується спільна діяльність по формуванню проектів цивільного захисту населення.

Для України важлива зацікавленість ЄС у забезпеченні конфіденційності результатів проектів, а також збереження здатності забезпечити стратегічну автономію в критично важливих сферах безпеки, посилити співробітництво з іншими міжнародними партнерами. Відповідно до загального стратегічного підходу до цілей цивільної політики держави, співпраця має базуватися на взаєморозумінні та сприяти досягненню широких стратегічних цілей цивільного захисту населення у всіх партнерів. Політика згуртованості, що реалізується через Європейський фонд регіонального розвитку, в сучасних умовах акцентує увагу на управлінні ризиками збройної агресії, подоланні наслідків стихійних лих, адаптації до змін клімату, захисті населення територіальних громад та їх критичної інфраструктури, інженерних комунікацій, енергетичних об'єктів, транспортних мереж та кібербезпек.

Спільні заходи України та Європейського союзу мають бути зосереджені виключно на розвитку цивільних програм, на забезпеченні синергії діяльності інститутів влади, громадянського суспільства, приватного сектору в питаннях фінансування оборонних заходів, на пошуку нових резервних можливостей у вирішенні питань цивільної безпеки, на розвитку національного потенціалу швидкого реагування на збройні конфлікти. В умовах збройної агресії, передбачає більшість управлінських функцій цивільного захисту населення на рівень територіальних громад, забезпечить посилення додаткових безпекових повноважень органів місцевого самоврядування на територіальному рівні, вдосконалив механізми взаємодії публічних органів влади, врегулює законодавчі колізії.

При передачі владних повноважень і значної частини ресурсного потенціалу в територіальні громади, в питаннях забезпечення цивільного

захисту населення, можна очікувати позитивну реакцію інститутів громадянського суспільства, тому що така передача приведе до підвищення відкритості, прозорості та відповідальності владних структур у вирішенні питань безпеки життя. Лише децентралізовані системи цивільного захисту спроможні ефективно вирішувати безпекові питання в умовах воєнного стану,

а централізовані системи цивільного захисту не в змозі передбачити весь комплекс небезпек на місцях. В Україні, в період війни, склалась ситуація руйнації матеріально-фінансового забезпечення, посилилась неспроможність центральної влади здійснювати безпекові функції.

Погіршення стану цивільної безпеки на територіальному рівні вимагає зміни повноважень публічних влад, перерозподілу функціональних обов'язків в організації процесу цивільного захисту населення, посилення співпраці між структурними та територіальними підсистемами. Місцевим владам, в територіальних громадах, потрібно відновити економічний потенціал для реалізації заходів цивільного захисту населення, створити основу для розвитку територій, забезпечення належного рівня життєдіяльності. Територіальні підсистеми цивільної безпеки мають посилити самостійність структурних підрозділів, ефективність та спроможність сфери цивільного захисту на територіальному рівні, захистити громадян від смертельних небезпек війни, яка викликала техногенні, природні, соціальні і воєнні катастрофи в кожній територіальній країні [41].

Зміна та децентралізація функціональних пріоритетів систем цивільного захисту, під час воєнної агресії, потребує чіткості планування та програмування безпекових заходів, швидкості реакції публічних органів територіальних громад при виникненні надзвичайної ситуації. Спеціалізованим службам цивільного захисту населення необхідно розробити заходи подолання наслідків воєнно-політичної кризи на територіальному рівні, покладаючись на впровадження інноваційних механізмів управління цивільним захистом, безпекою територіальних громад. Влада має здійснити координаційні дії по організації безпекових заходів, розширити повноваження територіальних

громад.

### **Висновки до 3 розділу**

Таким чином, аналіз місцевих систем цивільного захисту в країнах Європейського Союзу показав значення комунікації, взаємодії та співробітництва у вирішенні безпекових питань, необхідність розробки та реалізації програм та планових заходів цивільного захисту населення на територіальному рівні. В умовах воєнної агресії РФ в Україну потрібен комплекс направлених дій по забезпеченню впровадження інноваційних інструментів запобігання воєнним, техногенним та пожежним небезпекам, захисту громадян та територій. Реалізація попереджувальних заходів, спрямованих на організацію місцевими владами систематичних, спільних дій посадовців, суб'єктів бізнесу, інститутів громадянського суспільства, в період воєнного стану, забезпечить захист населення та територій від воєнної катастрофи.

## ВИСНОВКИ

У дослідженні відображено проблеми забезпечення ефективності державного управління цивільною безпекою територіальних громад під час війни з терористичною рф в Україні. Визначено, що формування державної політики цивільної безпеки в період воєнного стану, це надскладне завдання органів публічної влади на всіх рівнях прийняття управлінських рішень. Наголошено на потребі активації процесу децентралізації механізмів управління системами цивільного захисту до рівня територіальних громад, що буде сприяти посиленню прозорості, відкритості та підзвітності державних владних органів перед інституціями громадянської спільноти.

Воєнна агресія ускладнила реалізацію інструментів державного управління цивільним захистом населення, знизила результативність управлінських рішень у сфері цивільної безпеки. Сьогодні гостро стоїть питання чіткості і ціленаправленості впливів місцевих самоврядних органів управління у всіх територіальних громадах України по визначенню, розподілу та перерозподілу владних повноважень, ресурсного потенціалу, функціональних обов'язків суб'єктів адміністрування всіх рівнів по забезпеченню комплексних, системних заходів цивільного захисту населення.

Державна політика цивільної безпеки потребує швидкого впровадження зважених планів, проектів, програм виходу з воєнно-політичної та соціально-економічної кризи, посилення безпекових гарантій для громадян та територій. В системі державної влади повинні відбутись радикальні зміни в механізмах адміністрування воєнних, економічних, соціальних та структурно-функціональних процесів управління цивільною безпекою на територіальному рівні через покращення функціонування органів місцевого самоврядування.

Пріоритетами у вирішенні цих задач є створення дієвої цивільної служби, в територіальних громадах, швидкого реагування попередження цивільних загроз, формування розгалужених спеціалізованих підсистем цивільного захисту населення. Аналіз європейських систем цивільної безпеки показує

необхідність переходу до стандартів публічного менеджменту у питаннях невійськової оборони громадян й територій, тісного співробітництва усіх зацікавлених сторін. Безпекові структури управління повинні прискорити проведення робіт по відновленню критичної інфраструктури територіальних громад, житлового фонду, ліквідацію наслідків воєнної агресії, провести роботи по з укомплектуванню і будівництву бомбосховищ, укриттів, створенню та підтриманню постійної готовності місцевих інформаційних центрів, які сповіщають про виникнення загроз та надзвичайних ситуацій.

Військовим адміністраціям потрібно забезпечити джерела поповнення матеріальних та фінансових резервів при проведенні ліквідаційних дій, забезпечити ефективність аварійно-рятувальних служб, посилити контроль за діяльністю спеціалізованих служб з надзвичайних ситуацій. Евакуація громадян, збереження матеріально-технічної постраждалих від воєнної агресії територій райони, відновлення життєздатності населення, взаємодія та комунікація є пріоритетами державної політики цивільної безпеки.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Державна система цивільної оборони України: історія створення, стан і перспективи розвитку. Державне будівництво, 2007, №2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2007\\_2\\_27](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2007_2_27) (дата звернення: 17.01.2023).
2. Державне регулювання у сфері природно-техногенної безпеки України. Київ, 2008.
3. Державне управління процесами запобігання та профілактики надзвичайних ситуацій: прaksiологічний досвід. Державне управління та місцеве самоврядування, 2013.
4. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: нормативно-правовий аспект : монографія. Харків, ТОВ «Оберіг», 2013. 190 с.
5. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право. Київ, Юстініан, 2007. 288 с.
6. Дзюндзюк В. Б. Предметна сфера науки державного управління. Актуальні проблеми державного управління. 2011 URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy.2011> (дата звернення: 15.01.2023).
7. Досвід побудови та діяльності систем ЦЗ країн-членів ЄС Північної Європи та Норвегії. Державне будівництво, 2009. № 2.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 12.01.2023).
9. Закон України «Про добровільне об'єднання громад» від 5.02.2015 № 2411.
10. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9.04.1999 № 157.
11. Зарубіжний досвід побудови систем надання державних послуг у сфері ЦЗ. Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 2.
12. Кодекс цивільного захисту від 02.10.2012 № 5403.
13. Кондратюк В. «Цивільна оборона» чи «цивільний захист»

Надзвичайна ситуація, 2006. № 7. 46-49 с.

14. Конституція України від 28.06.1996.

15. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

16. Моделі, методи та інформаційні технології керування службою надзвичайних ситуацій регіонального рівня. Херсон, 2016. 332 с.

17. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: недоліки та шляхи усунення. Актуальні проблеми державного управління. 2008. №2 418-427с. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2008\\_2\\_57](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2008_2_57).

18. Основні недоліки організаційних засад функціонування єдиної державної системи цивільного захисту на сучасному етапі її розвитку. Андреев С. О. Ефективність державного управління, 2014. Вип. 39. 219-230 с. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2014\\_39\\_29](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2014_39_29).

19. Перспективи та ризики розвитку системи ЦО в контексті прийняття Кодексу ЦЗ України URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2013\\_1\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2013_1_9) (дата звернення: 11.01.2023).

20. Положення про єдину державну систему цивільного захисту, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 9.01.2014 № 11.

21. Порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 р. № 444.

22. Порядок підготовки до дій за призначенням органів управління та сил цивільного захисту, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 р. № 443.

23. Порядок проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2013 р. № 819.

24. Практичний poradник з реалізації основних заходів цивільного захисту в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Київ, ІДУЦЗ, 2016.

25. «Про національну безпеку України», Закон України від 21.06.2018 № 2469.

26. Про схвалення Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61 URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249709478> (дата звернення: 10.01.2023).

27. Проблеми концептуального характеру щодо розбудови єдиної державної системи цивільного захисту України. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2013\\_2\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2013_2_11).

28. Реформа місцевого самоврядування – як ефективний механізм для підвищення рівня цивільного захисту територіальних громад. Аспекти публічного управління, 2014. № 3-4 (5-6).119-126 с.

29. Решетнік В. М. Деякі аспекти організації цивільного захисту на суб'єктах господарювання. Державне управління: теорія та практика, 2015. № 2. 23-28 с. -URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp\\_2015\\_2\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2015_2_5).

30. Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України», затверджене Указом Президента України від 26.05.2015 № 287/2015.

31. Ситник Г. П. Методологічні засади дослідження системи забезпечення національної безпеки. Аналітика і влада. 2012. № 6. 113-118 с. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/avlad\\_2012\\_6\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/avlad_2012_6_19) (дата звернення: 10.01.2023).

32. Структурно-функціональні механізми державного управління територіальних підсистем ЦЗ.К., 2015. 216 с.

33. Сучасний стан цивільного захисту України та перспективи розвитку : Матеріали 20 Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 9-10 жовт. 2018 р. Київ, 2018. – 536 с. ISBN 978-966-916-613-5.

34. Теоретичні підходи до організації систем ЦО країн НАТО в



контексті адаптації їх досвіду для України. Ковальчук В. Ефективність державного управління, 2015. Вип. 42.

35. Civil Security. URL: <https://www.kmu.gov.ua/en/reformi/bezpeka-ta-oborona/civil-security> (дата звернення: 09.11.2023).

36. [https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2021-2022/wp-6-civil-security-for-society\\_horizon-2021-2022\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2021-2022/wp-6-civil-security-for-society_horizon-2021-2022_en.pdf)

37. Beinoravičius, D.; Vainiutė, M. 2017. The management of terrorism roots as a prerequisite for successful fight against terrorism, Journal of

38. Security and Sustainability Issues 7(2): 193-202. URL: [https://doi.org/10.9770/jssi.2017.7.2\(2\)](https://doi.org/10.9770/jssi.2017.7.2(2)) (дата звернення: 07.11.2023).

39. Danišauskas, G. 2017. Towards safety of society: rethinking principles of police financing, Journal of Security and Sustainability.

40. Research for Civil Security 2018–2023. URL: [https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publicationen/de/bmbf/FS/30756\\_Forschung\\_fuer\\_die\\_zivile\\_Sicherheit\\_2018-2023\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publicationen/de/bmbf/FS/30756_Forschung_fuer_die_zivile_Sicherheit_2018-2023_en.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (дата звернення: 09.11.2023).