

*Кришталь Т. М., д.економ.н., проф., ЧПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗУ,
м. Черкаси, ORCID: 0000-0002-9715-2689,*

*Горбаченко Ю.М., к.істор.н., доц., ЧПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗУ,
м. Черкаси, ORCID: 0000-0002-3515-3600,*

*Костенко В.О., к. н. з держ. упр., ЧПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗУ,
м. Черкаси, ORCID: 0000-0001-6604-272X*

Kryshstal T., Doctor of Economic Sciences, Professor, Cherkasy Institute of Fire Safety named after Chornobyl Heroes of National University of Civil Defence of Ukraine, Cherkasy,

Horbachenko Y., Ph.D in Historical Sciences, Associate Professor, Cherkasy Institute of Fire Safety named after Chornobyl Heroes of National University of Civil Defence of Ukraine, Cherkasy,

Kostenko V., Ph.D in public administration, Cherkasy Institute of Fire Safety named after Chornobyl Heroes of National University of Civil Defence of Ukraine, Cherkasy

СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ ЯК СКЛАДОВА БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ

THE CIVIL PROTECTION MANAGEMENT SYSTEM AS A COMPONENT OF THE SECURITY ENVIRONMENT IN TERRITORIAL COMMUNITIES

Цивільний захист населення є одним із пріоритетних напрямків в роботі органів місцевого самоврядування. На рівні територіальної громади має бути побудована ефективна система цивільного захисту, яка спроможна гарантувати безпеку її населенню. У статті проаналізовано організаційну структуру цивільного захисту територіальної громади, визначено основні принципи управління цивільним захистом на місцевому рівні. За результатами дослідження окреслено основні напрямки удосконалення організації ЦЗ населення ТГ з метою створення надійного безпекового середовища.

Ключові слова: *цивільний захист, система управління, територіальна громада, органи управління цивільного захисту.*

Civil protection of the population is one of the priority areas in the activities of local self-government bodies. At the level of a territorial community, an effective

civil protection system must be established to ensure the safety of its population. This article examines the organizational structure of civil protection within a territorial community and identifies the fundamental principles of civil protection management at the local level. Based on the research findings, key directions for improving the organization of civil protection in territorial communities are outlined to create a reliable security environment.

Keywords: *civil protection, management system, territorial community, civil protection governance bodies.*

Постановка проблеми. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада (ТГ) села, селища, міста [1].

Важливою складовою реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є забезпечення цивільної безпеки громадян. Життєвоважливі для населення повноваження передано на базовий рівень влади – в територіальні громади. Відповідно на рівні міських, селищних та сільських ТГ організуються та реалізуються основні першочергові заходи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій в мирний час та в особливий період. Кожна ТГ повинна ґрунтовно прогнозувати, планувати та організовувати захист населення і територій від ймовірних НС. Адже для населення всіх ТГ є загроза виникнення НС техногенного, природного, соціального та воєнного характеру різних рівнів.

В умовах дії правового режиму воєнного стану дослідження механізму управління цивільним захистом ТГ є надзвичайно актуальним, адже місцеві громади знаходяться найближче до факторів небезпеки та мають кращий доступ до інформації про потреби та проблеми населення ТГ. Отже, реалії сьогодення вимагають дослідження та вдосконалення системи управління цивільним захистом ТГ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основи організації управління цивільним захистом на місцевому рівні досліджували П. Волянський, О. Гудович, Ю. Ковровський, В. Коробкін, В. Костенко, О. Лещенко, В. Мазуренко, В. Михайлов, А. Рогуля, І. Соколовський, Р. Ткачук, В. Юрченко та ін.

Так, Р. Ткачук [2] проаналізував управління цивільним захистом як складову муніципальної безпеки.

Окремим аспектам удосконалення системи цивільного захисту територіальних громад і впровадженню зарубіжного досвіду організації системи ЦЗ на місцевому рівні присвятили свої дослідження В. Коробкін та Я. Яковлева [3].

В. Коробкіним запропоновано алгоритм дій щодо створення в структурі виконавчого органу підрозділу з питань цивільного захисту та

визначено критерії стосовно встановлення чисельності структурного підрозділу з питань цивільного захисту [4].

В. Михайловим, Ю. Ковровським та П. Волянським сформульовано організаційно-управлінські заходи щодо організації цивільного захисту в новостворених територіальних громадах [5].

Обґрунтовано підходи та практичні рекомендації з удосконалення функцій органів місцевого самоврядування у сфері безпеки життєдіяльності ТГ України у наукових працях А. Рогулі [6].

Шляхи трансформації системи ЦЗ у сучасному безпековому середовищі, пріоритети подальшого удосконалення законодавчої, нормативно-правової бази та організаційного забезпечення ЦЗ визначено у дослідженнях О. Лещенка [7].

Постановка завдання. Мета дослідження полягає в теоретичному обґрунтуванні структури системи управління цивільним захистом ТГ та шляхів її удосконалення в умовах європейської інтеграції України.

Дослідження системи управління ЦЗ ТГ дозволить вдосконалити систему заходів щодо забезпечення цивільної безпеки населення, що сприятиме зменшенню рівня ризику виникнення НС, а у разі їх виникнення скоординованим діям суб'єктів реагування та населення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для комплексного аналізу системи управління ЦЗ ТГ важливо дослідити теоретичну основу цієї проблеми.

Керівними законодавчими актами, що регулюють діяльність ТГ у сфері ЦЗ є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] та Кодекс цивільного захисту України [8].

У липні 2022 року Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнено статтею 36¹, якою чітко визначено повноваження територіальних громад щодо організації та забезпечення цивільного захисту [9]. Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо організації та забезпечення цивільного захисту поділено на власні та делеговані.

Ефективне виконання повноважень ТГ у сфері цивільного захисту можливо тільки за умови організації дієвої системи управління цивільним захистом територіальної громади.

Ми поділяємо думку О. Подскальної щодо нагальної необхідності створення в Україні надійної та ефективної системи цивільного захисту, яка вирішуватиме низку важливих завдань із запобігання та протидії виникненню та розвитку НС як у мирний, так і надзвичайний час. Ці завдання слід підкріплювати тезою про те, що проблеми захисту цивільного населення та окремих держав від можливих НС з кожним роком стають все більш актуальними для міжнародної спільноти. Новітні техногенні та природні виклики і загрози у світі та Україні часто пояснюються таким:

- критичним рівнем фізичного та морального зносу основних засобів виробництва;
- незначними інвестиціями для підтримки заходів безпеки;
- застарілими технологіями та процесами в багатьох галузях промислового виробництва;
- великими запасами накопичених відходів виробництва та їх не завжди достатньою ефективністю, а також токсичним впливом на стан навколишнього середовища [10].

Під час надзвичайних ситуацій у мирний час масштаби руйнування й ураження людей мають, як правило, локальний характер. Наслідками аварій, катастроф є порушення роботи окремих підприємств і викликані цим перебої в постачанні води, газу, електроенергії тощо. У воєнний час, особливо під час застосування засобів масового ураження, масштаби руйнування промислових суб'єктів господарювання й ураження людей можуть бути значними. Задля забезпечення економічної стабільності регіону важливим є ефективне управління безпекою у територіальних громадах, що враховуватиме не тільки загрози, що можуть виникати на їхніх територіях, а й можливості забезпечення безпеки [11].

Основною метою організації цивільного захисту в ТГ є забезпечення захисту її населення та території від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період.

Основними принципами управління ЦЗ на місцевому рівні, на нашу думку, є:

- верховенство права та законність;
- пріоритетність превентивних заходів;
- пріоритетність життя та здоров'я людини та відсутність дискримінації за будь-якою ознакою;
- наукова обґрунтованість підходів до формування безпекового середовища ТГ;
- комплексний підхід до вирішення завдань цивільного захисту;
- гласність, вільний доступ населення до публічної інформації про стан цивільного захисту ТГ;
- стимулювання особистої відповідальності людини за формування безпекового середовища ТГ.

Безпосереднє керівництво діяльністю ТГ із реалізації повноважень у сфері цивільного захисту здійснює її голова.

Питання готовності системи цивільного захисту щодо вирішення завдань пов'язаних з захистом населення та території громади від НС природного, техногенного, соціального та воєнного характеру повинні знаходитися під постійним контролем голови ТГ.

На основі аналізу техногенного навантаження території громади Голова ТГ готує на сесію ради пропозиції щодо утворення структурного

підрозділу з питань ЦЗ у складі виконавчого органу ради громади. Основним завданням такого підрозділу є забезпечення стабільного функціонування ланки ТГ територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту.

Під час визначення виду структурного підрозділу з питань ЦЗ (управління, відділ, сектор) або призначення окремої посадової особи з питань ЦЗ та чисельності підрозділу враховується:

- рівень техногенного навантаження на території громади;
- ймовірність виникнення НС природного характеру;
- чисельність жителів, які проживають на території громади;
- наявність населених пунктів, що належать до відповідних груп ЦЗ та/або суб'єктів господарювання – до відповідних категорій ЦЗ.

Під час розрахунків чисельності структурного підрозділу ЦЗ ОМС потрібно чітко визначити рівні впливу кожного запропонованого критерію на можливий обсяг робіт щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та подіям, який мають виконувати працівники структурного підрозділу ЦЗ ОМС [4].

Комісія з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій ТГ (Комісія з питань ТЕБ і НС) утворюється з метою координації діяльності органів та посадових осіб ТГ, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на НС.

Комісія з питань евакуації утворюється з метою планування, підготовки та проведення евакуації населення, культурних і матеріальних цінностей, їх розміщення та життєзабезпечення населення.

Постійно діючими органами управління цивільного захисту, до повноважень яких належать питання організації та здійснення заходів цивільного захисту, є виконавчий комітет ради громади та підрозділ з питань ЦЗ.

Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» рішенням ради ТГ утворюється субланка ланки територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту з метою здійснення заходів щодо захисту населення і територій ТГ від НС у мирний час та в особливий період.

Організаційна структура ЦЗ територіальної громади включає такі елементи (рис. 1):

- суб'єкт забезпечення ЦЗ в особі голови ТГ;
- постійно діючі органи управління ЦЗ: виконавчий орган ради ТГ та підрозділ з питань ЦЗ або посадова особа з питань ЦЗ;
- місцева Комісія з питань ТЕБ і НС ТГ;
- Комісія з питань евакуації;

- сили ЦЗ, на які покладено організацію гасіння пожеж, ліквідацію НС на території ТГ, а саме:
 - пожежно-рятувальний підрозділ;
 - комунальна аварійно-рятувальна служба;
 - спеціалізовані служби ЦЗ;
 - центр безпеки ТГ;
 - добровільні формування ЦЗ;
 - формування ЦЗ суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління.

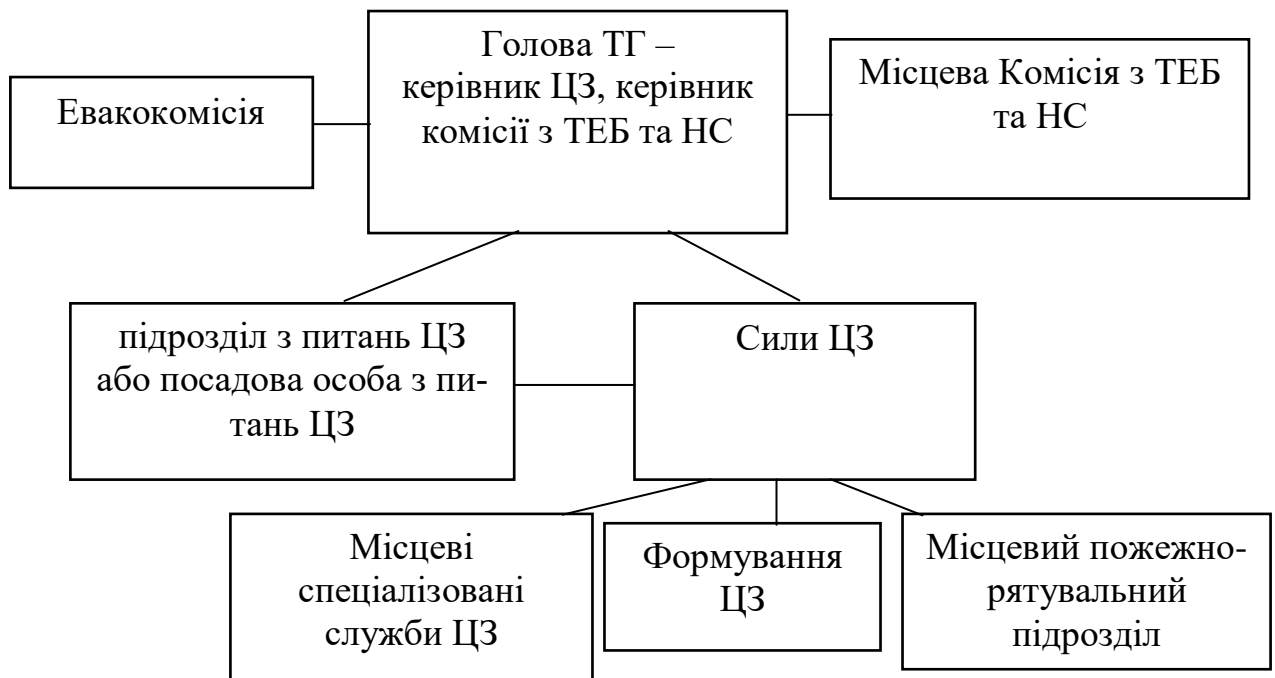


Рис. 1. Організаційна структура ЦЗ територіальної громади

В умовах воєнного стану діяльність ТГ має бути спрямована на підвищення рівня їхньої спроможності у сфері цивільної безпеки. Зокрема, ТГ можуть створювати добровільні формування ЦЗ, які допомагати-муть іншим службам. Створення таких формувань є важливим та ефективним інструментом у реалізації повноважень ТГ у сфері ЦЗ. Особливо це актуально для ТГ, які не мають фінансової спроможності створювати місцеву пожежну охорону. До того ж на практиці непоодинокі випадки, коли державна пожежно-рятувальна частина розміщена на території однієї ТГ, але обслуговує декілька. У такому разі через віддаленість територій збільшується час прибуття підрозділу та проведення АРРІНР і, як наслідок, збільшується розмір збитків.

Створити добровільні формування ЦЗ може виконавчий комітет ТГ. Під час прийняття рішення про утворення добровільного формування ЦЗ доцільно провести аналіз потреби та в наявності достатньої кількості ресурсів (людських, матеріально-технічних та фінансових).

Фінансування таких формувань здійснюється з місцевого бюджету. Додатковими джерелами фінансування можуть бути кошти залучені через міжнародні та регіональні гранти, благодійна допомога чи донорська підтримка. ТГ має забезпечити членів добровільних формувань необхідними матеріально-технічними ресурсами: засобами захисту, засобами зв'язку, в разі необхідності приміщеннями, транспортними засобами, оргтехнікою та іншими інструментами чи обладнанням.

Важливим кроком щодо підвищення безпеки громадян є створення Центру безпеки в ТГ, до складу якого входять пожежно-рятувальний підрозділ з диспетчерським пунктом громади, поліцейський пункт, підрозділ екстреної медичної допомоги та піротехнічний підрозділ. Центр безпеки ТГ спрямований на задоволення потреб громади у комплексному забезпеченні безпеки – як у сфері цивільного захисту, так і у сфері громадського порядку. Такий центр дозволяє максимально скоротити час прибуття на місце події, своєчасно надати необхідну допомогу та підвищити якість безпекових послуг на території громади.

На території України утворено 47 Центрив безпеки (у Донецькій – 16, Полтавській – 6, Івано-Франківській, Черкаській – по 4, Дніпропетровській, Рівненській, – по 3, Вінницькій, Закарпатській, Чернівецькій – по 2, Житомирській, Київській, Одеській, Херсонській, Хмельницькій областях – по 1) [12].

Пріоритетним напрямком діяльності Центру безпеки громадян має бути превентивна діяльність і масштабна просвітницька робота з населенням. Адже, найкращий спосіб зберегти життя, здоров'я і майно громадян – це попередити небезпеку.

В ОТГ з кількістю населення більшою від 5-6 до 12-15 тис. осіб доцільно створювати Пункт безпеки громади. Важливо, щоб ОТГ мала відповідні матеріально-технічні можливості. Особливо актуальним є утворення таких Пунктів у віддалених від адміністративного центру ОТГ населених пунктах. В межах однієї ОТГ, виходячи з її фінансових і технічних можливостей, може бути створено декілька Пунктів безпеки.

Такий пункт утворюється як окрема комунальна установа або як структурний підрозділ у складі виконавчого органу ради ОТГ. Будівля Пункту безпеки має передбачати наявність приміщення для постійного перебування чергової зміни в кількості як мінімум двох осіб, а також хоча б одне гаражне приміщення для спеціалізованого пожежного автомобіля. На постійній основі мають працювати начальник варти та водій спеціалі-

зованого пожежного автомобіля. Під час чергування начальник варти одночасно виконує обов'язки диспетчера.

Рятувальники залучаються до діяльності Пункту безпеки на громадських засадах після проходження відповідного навчання. Кількість рятувальників, умови їх залучення до діяльності Пункту безпеки, а також форми стимулювання та заохочення визначаються місцевою радою. Також у складі Пункту безпеки громади доцільно передбачити працівника Національної поліції та медичної служби.

У малочисельних ОТГ, з кількістю населення до 5 тис. осіб, з обмеженими кадровими, фінансовим і матеріально-технічними ресурсами, доцільно створювати розподілену комунальну аварійно-рятувальну службу, до якої входять відповідні громадські формування, наприклад, громадська аварійно-рятувальна команда. Керівництво такою службою здійснює одна із посадових осіб виконавчого органу ради ОТГ.

З метою забезпечення діяльності комунальної аварійно-рятувальної служби доцільним є укладення договорів із суб'єктами господарювання, які мають у своєму розпорядженні спеціальну техніку щодо можливості її залучення до виконання завдань такою службою з відповідною компенсацією витрат за її використання.

Основними напрямками удосконалення організації ЦЗ населення ТГ з метою створення надійного безпекового середовища є:

– Модернізація та підтримання в постійній готовності місцевої системи автоматизованого оповіщення з метою забезпечення оперативного інформування осіб керівного складу, координаційних органів місцевої ланки територіальної підсистеми ЄДСЦЗ, населення про надзвичайні ситуації. Важливо забезпечити оповіщення та інформування про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі.

– Виконання вимог законодавства щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту та підвищення рівня готовності захисних споруд цивільного захисту ТГ до укриття населення.

– Утримання та поповнення місцевого матеріального резерву ТГ для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Для ефективної взаємодії виконавчих органів ради під час надзвичайної ситуації доцільно розробити та затвердити порядок формування та використання місцевого матеріального резерву та прийняти відповідну місцеву програму. З метою своєчасного фінансування видатків має бути розроблений бюджетний запит та паспорт бюджетної програми. Запаси матеріального резерву мають бути мобільними, доступними та раціональними.

– Своєчасне уточнення та коригування документів щодо планування заходів з питань цивільного захисту ТГ.

– Створення добровільних формувань цивільного захисту у ТГ, які не мають фінансової спроможності створювати місцеву пожежну охорону.

– Підвищення обізнаності населення щодо обов'язків у сфері цивільного захисту, підготовка до свідомих практичних дій в умовах надзвичайних ситуацій.

– Обладнання та оснащення консультаційних пунктів з питань цивільного захисту для проведення інформаційно-просвітницької роботи з непрацюючим населенням щодо порядку дій в умовах надзвичайних ситуацій.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене ми дійшли висновку, що система управління ЦЗ територіальної громади – це впорядкована сукупність взаємодіючих суб'єктів управління (місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій), які наділені відповідними владними повноваженнями щодо виконання заходів у сфері ЦЗ на місцевому рівні. Створення спроможної системи управління ЦЗ ТГ підвищить ефективність захисту населення від НС, координацію сил ЦЗ, які беруть участь у ліквідації НС, оперативне інформування населення щодо дій в НС. Створення добровільних формувань ЦЗ у громадах мають стати ефективним інструментом покращення стану цивільного захисту на місцевому рівні.

Список використаних джерел:

1. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

2. Ткачук Р. Управління цивільним захистом як складова муніципальної безпеки великого міста // Науковий вісник: Державне управління. № 2 (8). 2021. С. 152–184.

3. Коробкін В., Яковлева Я. Удосконалення системи цивільного захисту територіальних громад як запорука підвищення рівня спроможностей Єдиної державної системи цивільного захисту // Науковий вісник: Державне управління. 2022. № 1 (11). С. 42–60.

4. Коробкін В. Деякі підходи щодо критеріїв визначення чисельності підрозділів цивільного захисту, які утворюються у складі виконавчих органів міських, селищних та сільських рад // Науковий вісник: Державне управління. 2023. № 1 (13). С. 6-21.

5. Михайлов В., Ковровський Ю., Волянський П. Розвиток цивільного захисту в процесі реформування місцевого самоврядування та

територіальної організації влади в Україні // Науковий вісник Національного гірничого університету. 2018. № 4. С. 115-121.

6. Рогуля А. О. Реалізація державної політики у сфері безпеки життєдіяльності територіальних громад // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. Дніпро: ДРІДУ НАДУ. 2018. №3 (38). С. 157–163.

7. Лещенко О. Я. Цивільний захист в умовах децентралізації в Україні:

аспекти правового регулювання// збірник матеріалів міжнародної науково-

практичної конференції «Правове регулювання децентралізації в Україні: безпекові аспекти», 26 червня 2018 р., м. Київ. К: «Національна безпека: моніторинг реалізації законодавства України», Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018 р. С. 118-126.

8. Кодекс Цивільного захисту України: закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту та імплементації норм міжнародного гуманітарного права у сфері цивільного захисту: закон України від 9 липня 2022 року № 2394-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2394-20#Text>.

10. Подскальна О. А. Розвиток наукової думки щодо організації цивільного захисту як складової національної безпеки держави // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України: серія «Державне управління». 2017. № 4 (32). С. 20–27.

11. Менюк М. В. Сутнісна характеристика основних понять категорійного апарату управління безпекою праці у територіальних громадах // Науковий журнал: «Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку». № 2 (9), 2023. С. 305–314.

12. Офіційний сайт ДСНС України. URL: <http://www.dsns.gov.ua>.

References:

1. On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine dated May 21, 1997, No. 280/97-VR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

2. Tkachuk, R. Civil Protection Management as a Component of Municipal Security in Large Cities. Scientific Bulletin: Public Administration. No. 2(8), 2021, pp. 152–184.

3. Korobkin, V., Yakovleva, Y. Improvement of the Civil Protection System in Territorial Communities as a Key to Enhancing the Capabilities of the Unified State System of Civil Protection. *Scientific Bulletin: Public Administration*. No. 1(11), 2022, pp. 42–60.

4. Korobkin, V. Approaches to Criteria for Determining the Number of Civil Protection Units Formed within Executive Bodies of Municipal, Settlement, and Village Councils. *Scientific Bulletin: Public Administration*. No. 1(13), 2023, pp. 6-21.

5. Mikhailov, V., Kovrovsky, Y., Volyansky, P. Development of Civil Protection in the Process of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine. *Scientific Bulletin of the National Mining University*. No. 4, 2018, pp. 115-121.

6. Rogulya, A. O. Implementation of State Policy in the Field of Life Safety of Territorial Communities. *Public Administration and Local Self-Government: Collected Scientific Papers*. Dnipro: DRIDU NAPA. 2018, No. 3(38), pp. 157-163.

7. Leshchenko, O. Y. Civil Protection in the Context of Decentralization in Ukraine: Legal Regulation Aspects. *Proceedings of the International Scientific-Practical Conference “Legal Regulation of Decentralization in Ukraine: Security Aspects,”* June 26, 2018, Kyiv. Kyiv: National Security: Monitoring the Implementation of Ukrainian Legislation, Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, 2018, pp. 118-126.

8. Civil Protection Code of Ukraine: Law of Ukraine dated October 2, 2012, No. 5403-VI. URL: [<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>].

9. On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Clarification of Civil Protection Authority and Implementation of International Humanitarian Law Norms in Civil Protection: Law of Ukraine dated July 9, 2022, No. 2394-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2394-20#Text>

10. Podskalna, O. A. Development of Scientific Thought on the Organization of Civil Protection as a Component of National Security. *Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine: Public Administration Series*. No. 4(32), 2017, pp. 20–27.

11. Menyuk, M. V. Essential Characteristics of Key Concepts in the Terminological Apparatus of Labor Security Management in Territorial Communities. *Management and Entrepreneurship in Ukraine: Stages of Formation and Development Problems*. No. 2(9), 2023, pp. 305-314.

12. Official website of the State Emergency Service of Ukraine. URL: <http://www.dsns.gov.ua>.