



**Разумков**  
центр

# **ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У ЗАХИСТІ НАСЕЛЕННЯ ПІД ЧАС ВІЙНИ В УКРАЇНІ**



Аналітична доповідь підготовлена Центром Разумкова в рамках проекту, що виконувався за фінансової підтримки Офісу Фонду Ганнса Зайделя у Києві

Київ-2023

## «ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У ЗАХИСТІ НАСЕЛЕННЯ ПІД ЧАС ВІЙНИ В УКРАЇНІ»

### **Авторський колектив:**

Микола СУНГУРОВСЬКИЙ (директор військових програм),

Олексій МЕЛЬНИК (співдиректор програм зовнішньої політики та міжнародної безпеки),

Андрій БИЧЕНКО (директор соціологічної служби),

Данило ДОБРОВОЛЬСЬКИЙ (співробітник соціологічної служби),

Леонід ПОЛЯКОВ (радник директора НІСД),

Оксана МАРКЄЄВА (завідувач відділу державної і громадської безпеки центру безпекових досліджень НІСД),

Юрій ЛАШКАЙ (представник Управління штабу Сил територіальної оборони з організації добровольчих формувань і підготовки населення до національного опору),

Віктор ЗАМЯТІН (представник Управління штабу Сил територіальної оборони з організації добровольчих формувань і підготовки населення до національного опору).

Це видання підготовлене Центром Разумкова за результатами одноіменного дослідницького проекту, який підтримується Представництвом Фонду Ганса Зайделя в Україні. Видання містить аналіз дотичного до умов України іноземного досвіду з організації захисту населення і цивільно-військового співробітництва, стислу оцінку достатності наявних у Україні спроможностей у цій сфері, загальні пропозиції з удосконалення цих спроможностей, а також результати опитування представників місцевих органів державної влади та органів самоврядування з питань співробітництва держави та територіальних громад у захисті населення в умовах воєнних дій.

Публікація буде корисною для представників профільних органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, фахівців у сфері організації систем безпеки на державному та місцевому рівнях, студентів, усіх, хто цікавиться відповідною проблематикою.

Думки, висловлені в цьому виданні, не обов'язково відображають позицію чи схвалюються грантодавцем.

У разі використання матеріалів, посилання на видання є обов'язковим.

Усі фотоматеріали, вміщені в цьому виданні, взяті із загальнодоступних джерел.

# ЗМІСТ

- 4 **ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО  
У ЗАХИСТІ НАСЕЛЕННЯ ПІД ЧАС ВІЙНИ В УКРАЇНІ**
- 7 **НАЙКРАЩІ ІНОЗЕМНІ ПРАКТИКИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ  
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО  
СПІВРОБІТНИЦТВА**
- 7 Ізраїль
- 9 Німеччина
- 12 Франція
- 14 Польща
- 17 Досвід цивільного захисту та цивільно-військового співробітництва  
у НАТО і країнах-членах
- 21 Механізм цивільного захисту ЄС
- 24 Висновок
- 25 **ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ – СПРАВА КОЖНОГО**
- 27 Головні загрози життю цивільних
- 34 Ресурсні проблеми
- 44 Внесок військових
- 53 Проблеми утворення добровольчих формувань  
територіальних громад
- 60 Висновок
- 61 **ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ**
- 63 Додаток. **ПРОБЛЕМИ СПІВРОБІТНИЦТВА ДЕРЖАВИ  
ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ЗАХИСТІ НАСЕЛЕННЯ  
В УМОВАХ ВОЄННИХ ДІЙ**  
(Результати експертного опитування)

# ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО У ЗАХИСТІ НАСЕЛЕННЯ ПІД ЧАС ВІЙНИ В УКРАЇНІ

**Д**ля міжнародної спільноти захист цивільних під час війни є дедалі актуальнішою проблемою через поширення насильства та конфліктів у всьому світі. У 2022 р. 56 країн були уражені збройними конфліктами, в яких загинули 147 609 осіб<sup>1</sup>. За підрахунками ООН, щодня в конфліктах гине 100 цивільних.

Захист цивільних є ключовим аспектом ведення бойових дій, етичним і стратегічним імперативом у збройних конфліктах, коли супротивник застосовує тактику із завдання шкоди мирному населенню.

В Україні з початку повномасштабної війни, за даними ООН, станом на 21 листопада 2023 р.<sup>2</sup>, загинули щонайменше 10 тис. цивільних, понад 560 з яких – діти; понад 18 500 осіб отримали поранення, понад 13,5 млн осіб (з них 3,5 млн дітей) вимушено залишили своє житло, близько 6 млн – є біженцями, 8 млн – внутрішньо переміщеними, 11 тис. цивільних українців вважаються зниклими безвісти. Багато з загиблих і постраждалих зазнали тортур і сексуального насильства з боку російських окупантів. Будинки мирних мешканців, житлові квартали міст, об'єкти соціальної інфраструктури перетворилися на цілі для російських масованих артилерійських, бомбових, дронівих і ракетних ударів. Ці дані свідчать про те, що росія чинить справжній геноцид українського народу.

За цих обставин для України захист цивільних загалом і цивільно-військове співробітництво зокрема є особливо актуальними питаннями. Вони вирішуються як на загальнодержавному, так і локальному рівнях, за участю профільних державних служб, силових структур, територіальних громад, громадських організацій. У розв'язанні цієї проблеми важлива роль відводиться вивченню найкращих іноземних практик.

<sup>1</sup> Gowan R. 'Trends in armed conflict', SIPRI Yearbook 2023, chapter 2.

<sup>2</sup> «Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні: кількість випадків загибелі цивільних осіб в Україні перевищує 10 000». – United Nations, <https://ukraine.un.org>.

З 2014 р. Збройні сили України, інші силові структури, держава загалом набули власного досвіду цивільно-військового співробітництва у захисті населення під час війни. Творче врахування цього досвіду є важливим для самої України, а також може виявитися корисним для її іноземних партнерів.

У доповіді увага зосереджується насамперед на захисті цивільних, а також на ролі співробітництва з населенням як Збройних сил України, так і державних служб цивільного захисту.

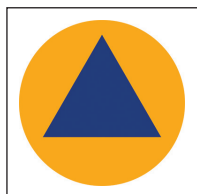
## ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ ТА ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

### Визначення

На міжнародному рівні правову основу захисту цивільного населення під час війни становлять Женевська конвенція 1949 р. про захист цивільного населення під час війни та додаткові протоколи I і II до неї від 1977 р.\*



**Цивільний захист** (civil protection) – це система заходів та дій (система органів управління, сил і засобів), спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям, організацію евакуації та рятувальних робіт, захист населення від наслідків надзвичайних ситуацій (переважно природного та техногенного характеру), надання допомоги потерпілим, ефективне використання ресурсів та підготовку населення.



Якщо система захисту спрямована на запобігання, реагування та ліквідацію наслідків ширшого спектру загроз, включно з **воєнними**, та орієнтована на функціонування в умовах **особового періоду та воєнного стану**, то вона, як правило, має назву **цивільна оборона** (civil defense, CD).

\* Конвенція про захист цивільного населення під час війни, [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text); Додатковий протокол I від 1977 р. до Женевських конвенцій 1949 р. стосовно захисту жертв міжнародних збройних конфліктів», [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_199#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text); Додатковий протокол II від 1977 р. до Женевських конвенцій 1949 р. «Про захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру», [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_200#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_200#Text).



В Україні створена Єдина система цивільного захисту, яка охоплює всі види надзвичайних ситуацій, (включно з воєнними), але не повною мірою орієнтована на функціонування в умовах воєнного стану\*\*.



**Цивільно-військове співробітництво** (ЦВС, civil-military co-operation, CIMIC) – це діяльність збройних сил, спрямована на взаємодію з цивільним середовищем з метою створення сприятливих умов для виконання визначених завдань з використанням військових і невійськових сил та засобів.

Пріоритетом ЦВС в операціях збройних сил є військові цілі та завдання з дотриманням вимог міжнародного гуманітарного права та з урахуванням необхідності захисту мирного населення, підтримки діяльності органів державної влади, промислової, комунальної та соціальної інфраструктури, налагодження взаємодії з цивільним середовищем як умов забезпечення довіри до військових та ефективного використання місцевих ресурсів в операціях збройних сил.



В українській Доктрині «Цивільно-військове співробітництво» мета ЦВС визначена як створення сприятливих умов у цивільному середовищі для досягнення військових цілей шляхом організації та підтримання належного рівня цивільно-військової взаємодії з об'єктами цивільного середовища в районах виконання завдань за призначенням (дислокації) частин та підрозділів Збройних сил України та інших складових сил оборони\*\*\*.

\*\* Кодекс цивільного захисту України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.

\*\*\* Доктрина «Цивільно-військове співробітництво», <https://www.ukrmilitary.com/p/library-divers.html>.

# 1. НАЙКРАЩІ ІНОЗЕМНІ ПРАКТИКИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА

**Н**айбільш корисним для України є вивчення досвіду країн, чії системи захисту цивільних побудовані з урахуванням обставин, характерних для російсько-української війни: масоване застосування засобів ураження, в т. ч. великої потужності; охоплення ударами з повітря всієї території країни; перетворення невибіркового використання зброї на її цільове застосування по цивільних об'єктах; дії на всій території країни диверсійних, розвідувальних і терористичних груп.

Окрім досвіду іноземних країн у захисті населення, Україні важливо враховувати також стандарти цивільно-військового співробітництва (ЦВС), з точки зору інтеграції до європейської та євроатлантичної систем колективної безпеки.



ІЗРАЇЛЬ



Визначальним чинником національної безпеки Ізраїлю є його географічне положення. Більшість населення і критичної інфраструктури розташовані в межах вузької прибережної смуги, яка перебуває під постійною загрозою ураження від різних типів ракет, здатних завдати суттєвої шкоди життєво важливим об'єктам і цивільному населенню. Наразі головні загрози походять від Ірану та його проксі — збройних угруповань ХАМАС, ліванської Хезболли та єменських хуситів.



Під час безпрецедентної атаки ХАМАСу на Ізраїль 7 жовтня 2023 р. упродовж перших трьох днів загинули щонайменше 1 200 осіб, з них 800 мирних жителів, понад 3 300 – отримали поранення, а 242 людини, в т. ч. понад 120 цивільних, потрапили в полон. Абсолютна більшість жертв нападу була спричинена не ракетними ударами, а діями палестинських бойовиків. Це є свідченням, з одного боку, в цілому надійності системи захисту населення від повітряних ударів, а з іншого – помилок ізраїльських розвідки та воєнно-політичного керівництва в підготовці країни до масованої наземної атаки. За цих умов найменш ураженими виявилися громади, здатні взяти на себе захист населених пунктів<sup>1</sup>.

Політика у сфері безпеки в Ізраїлі здійснюється як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях з чітким розподілом повноважень і відповідальності. Держава відповідає за формування та реалізацію стратегічних напрямів і базових принципів національної безпеки, а місцева влада – за безпеку своїх територій. Головним завданням місцевої влади є створення локальних оборонних рубежів і блокпостів з усією потрібною інфраструктурою, а також опрацювання механізмів розгортання сил територіальної оборони та захисту населення. Відповідно, у населення сформоване розуміння, що місцеві органи влади зобов'язані не лише вирішувати господарчі питання у населених пунктах, але й підтримувати їх обороноздатність, забезпечувати утримання критичної і соціальної інфраструктури, захист населення<sup>2</sup>.

Координація забезпечення безпеки цивільного населення в Ізраїлі покладена на військове управління – Командування тилу, – що виконує функції єдиного координаційного центру. До його завдань належать, зокрема: оповіщення населення про небезпеку; координація діяльності

<sup>1</sup> 'Israel revises Hamas attack death toll to around 1,200'. – Reuters, <https://www.reuters.com/world/middle-east/israel-revises-death-toll-oct-7-hamas-attack-around-1200-2023-11-10>. З Гази було випущено 2,5-5 тис. ракет, унаслідок чого загинули щонайменше п'ять осіб. Див.: 'Israel and Hamas at war after surprise attacks from Gaza Strip'. The Guardian, 7 Oct. 2023, <https://www.theguardian.com/world/2023/oct/07/hamas-launches-surprise-attack-on-israel-as-palestinian-gunmen-reported-in-south>; «Вбивали всіх, хто підходив до паркану»: як жителі кібуцу в Ізраїлі самостійно відбили атаку бойовиків ХАМАСу». – ТСН, <https://tsn.ua/svit/vbivali-vsih-hto-pidhodiv-do-parkanu-yak-zhiteli-kibucu-v-izrayili-samostiyno-vidbili-ataku-boyovikiv-hamas-2429053.html>.

<sup>2</sup> Див., зокрема: «Досвід Ізраїлю щодо формування стратегії національної безпеки». – НІСД, <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/natsionalna-bezpeka/dosvid-izrayilyu-shchodo-formuvannya-stratehiji-natsionalnoi>; Вишняков О. «Новий Ізраїль»: як убезпечити населення в умовах затяжної війни. – Інтерфакс, <https://interfax.com.ua/news/blog/832621>.





рятувальних служб; участь у ліквідації наслідків катастроф природного, техногенного та воєнного характеру. Підпорядковані Командуванню інженерні, пожежні, рятувальні служби та підрозділи працюють у безпосередній взаємодії з місцевими органами влади і громадами. Завдяки цьому досягається високий рівень оперативності та ефективності цивільного захисту.

У населених пунктах існує мережа капітальних та імпровізованих бомбосховищ. Кожен будинок облаштований або своїм підземним бомбосховищем, або «кімнатою безпеки», за що несуть відповідальність власники будинків. Створена мережа загальних капітальних та імпровізованих укриттів і бомбосховищ, що утримуються силами і коштом місцевої влади. Підготовкою на випадок війни та надзвичайних ситуацій охоплено практично 100% дорослого населення Ізраїлю.



### НІМЕЧЧИНА<sup>3</sup>



У Німеччині керівництво цивільним захистом населення покладене на Федеральне Міністерство внутрішніх справ (МВС). У його структурі створені Федеральне відомство захисту населення та допомоги при катастрофах та Департамент з питань кризового менеджменту та захисту населення. Міністерство забезпечує координацію дій 16 урядів земель, органів місцевого самоврядування, установ та організацій з питань захисту населення і територій в умовах надзвичайних ситуацій.

Ключові завдання на випадок криз і надзвичайних ситуацій на земельному та місцевому рівнях належать до компетенції урядів земель, а виконання цих завдань забезпечується земельними МВС і відділами цивільного захисту. В умовах воєнного стану та на період навчань вони доукомплектовуються співробітниками відповідних служб і перетворюються на штаби округів (земель), що керують усіма заходами цивільного захисту в зоні відповідальності. В усіх 16 урядах земель облаштовані

<sup>3</sup> Клос Л., Іванів О. «Особливості функціонування системи цивільного захисту в Німеччині». – Вісник Львівського Державного університету безпеки життєдіяльності, <https://journal.ldubgd.edu.ua/index.php/Visnuk/article/view/2204/2098>.



захищені командні пункти. У районах, містах, громадах призначаються начальники цивільного захисту, штаби при яких розгортаються у випадку надзвичайних ситуацій.

Основу численних підготовлених добровольчих формувань цивільного захисту становлять підрозділи Служби захисту від катастроф. Вони укомплектовані добровольцями, які зобов'язані пропрацювати в цій службі 10 років за умови звільнення їх від військової повинності. Чисельність особового складу Служби при повному її розгортанні досягає 600 тис. осіб. Основна тактична одиниця – взвод. За необхідності можуть створюватися роти, батальйони (загони). Кількість формувань служб цивільного захисту, підпорядкованих керівництву району або громади, залежить від особливостей промислових зон (районів, підприємств), чисельності населення, характеру забудови населених пунктів, особливостей фізико-географічного та кліматичного положення регіону. В адміністративних центрах Німеччини створені формування та служби цивільного захисту з розрахунку на кількість населення:

- ✓ рятувальний взвод – на 40–50 тис.;
- ✓ взвод пожежогасіння – на 30–40 тис.;
- ✓ взвод водопостачання – на 400–500 тис.;
- ✓ взвод захисту від зброї масового ураження – на 250 тис.;
- ✓ взвод лікарської й санітарної допомоги – на 40–50 тис.;
- ✓ ремонтний взвод – на 200 тис.;
- ✓ взвод обслуговування населення – на 250 тис.

У 100 районах, що вважаються потенційними об'єктами імовірних ядерних ударів, створені міжрайонні загони загальною чисельністю до 40 тис. осіб. У великих населених пунктах розгорнуті підрозділи чисельністю до 100 тис. осіб. У формуваннях Служби налічується також понад 11 тис. транспортних, спеціальних автомашин та інших технічних засобів.

Важлива роль належить Службі технічної допомоги, головними завданнями якої є: рятувальні та ремонтно-відбудовчі роботи під час аварій у системах електро-, газо-, водопостачання та каналізації; відновлення



шляхів сполучення та дорожніх споруд; надання технічної допомоги громадам і населенню під час ліквідації наслідків стихійних лих, аварій і катастроф. Земельні органи цієї Служби керують діяльністю понад 600 місцевих відділень. У Службі на громадських засадах працюють 75 тис. рятувальників (за що вони не отримують зарплату). Професіоналами є лише управлінський апарат (понад 900 осіб). Техніку, обладнання, місця розташування надає держава.

Пожежна служба має у своєму складі три види формувань: штатні пожежні команди (100 професійних пожежних підрозділів чисельністю 27 600 пожежників); добровільні пожежні дружини (25 тис. добровільних пожежних підрозділів, а також 261 тис. юних пожежників віком 10-17 років); команди за призначенням (900 об'єктових пожежних підрозділів чисельністю 30 тис. пожежників).

Участь громадян у добровольчих формуваннях пожежної охорони стимулюється наданням наступних соціальних гарантій і пільг:

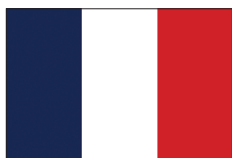
- ✓ звільнення від служби в армії за наявності 6-ти річного стажу служби в добровільному підрозділі протипожежної служби;
- ✓ страхування на випадок загибелі, травмування або отримання інвалідності;
- ✓ врахування служби в добровільному формуванні під час підрахунку загального трудового стажу для призначення пенсії;
- ✓ отримання зарплати за основним місцем роботи за час, проведений на оперативній роботі, та за 10-ти тижневий період навчання;
- ✓ повна або часткова оплата праці керівної ланки і основного технічного персоналу (водії, мотористи, механіки);
- ✓ моральне стимулювання у вигляді нагород (за 25 років бездоганної служби, за особливі заслуги, за 40 років бездоганної служби), знаків відмінності, громадської подяки; оплата членства у профільних клубах;
- ✓ безкоштовні екіпіровка та харчування на період служби у добровільному формуванні.



У системі цивільного захисту традиційно широко використовується волонтерство. Загалом у системі цивільного захисту працюють 1,7 млн волонтерів, 1,3 млн з яких — у пожежній службі. На території країни створені також підрозділи самозахисту на випадок надзвичайних ситуацій, загальне керівництво якими здійснює добровільний Федеральний союз самозахисту. Понад 400 відділень Союзу опікуються підготовкою населення за місцем проживання.

До заходів з цивільного захисту залучаються також благодійні фонди та організації, поліція, прикордонники. Підрозділи Бундесверу можуть бути залучені лише з дозволу Міністра оборони.

Маючи досить потужну систему цивільного захисту, Німеччина тим не менш, з огляду на наслідки російсько-української війни, вдається до заходів з її переоцінки та зміцнення<sup>4</sup>. Уряд розглядає питання модернізації систем громадських підземних сховищ (підземних паркінгів, станцій метро та підвалів) і збільшує витрати на цивільний захист, зокрема надавши федеральним землям €88 млн на оновлення системи оповіщення. У країні також збільшуються запаси на випадок кризових ситуацій, включно з медичним обладнанням, захисним одягом і ліками. Крім того, уряд Німеччини розглядає можливість придбання в Ізраїлю або США системи протиракетної оборони, в т. ч. для захисту від загроз з боку росії.



## ФРАНЦІЯ<sup>5</sup>



Цивільний захист населення у Франції розглядається як невід'ємна складова цивільної оборони та національної безпеки. Загальне керівництво цивільною обороною здійснює МВС, безпосереднє — Національне управління цивільної оборони. Формування цивільної оборони зведені в корпус у складі: частин і підрозділів аварійно-рятувальної служби;

<sup>4</sup> 'Ukraine war pushes Germany to strengthen its bunker infrastructure'. — Reuters, <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-war-pushes-germany-strengthen-its-bunker-infrastructure-2022-04-09>.

<sup>5</sup> Іванченко І.П. «Зарубіжний досвід організації системи цивільного захисту. організаційно економічна складова». — Інвестиції: практика та досвід № 23/2015, [http://www.investplan.com.ua/pdf/23\\_2015/33.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/23_2015/33.pdf).



навчально-мобілізаційних центрів; мобільних колон воєнного часу; спеціальних підрозділів прийому і розміщення евакуйованих і потерпілих; авіаційної групи; служби розмінування.

У мирний час формування корпусу перебувають у скорочених штабах. Особовий склад, необхідний для доукомплектування, перебуває у резерві Міністра оборони та виділяється на запит Міністра внутрішніх справ. Призов у корпус здійснюється як на військову службу. Принцип комплектування в мирний час є змішаним: поряд з добровольцями службу можуть проходити й військовозобов'язані призовного віку. Аварійно-рятувальні формування комплектуються на базі частин і підрозділів пожежної служби, до складу якої належать: 220 тис. добровольців (80%), 12 тис. професіоналів (15%), 7 тис. військових пожежників (Саперна Бригада паризьких пожежників і Батальйон моряків-пожежників Марселя). Практично всі пожежники є членами Національної Федерації пожежників Франції. Діяльність пожежних формувань у Франції спрямована не лише на запобігання та гасіння пожеж, але й на ліквідацію наслідків стихійних лих і надання допомоги в усіх аварійних ситуаціях.

На рівні адміністративно-територіальних утворень (департаментів) відповідальність за цивільну оборону несуть префекти. Робочим органом префекта є секретаріат (у воєнний час – штаб) цивільної оборони. Відповідальність за організацію цивільної оборони в містах і громадах покладено на мерів. У населених пунктах з кількістю жителів понад 3 000 створюються консультативні комісії (штаби) на чолі з призначеним начальником цивільної оборони.

Для аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій залучаються військові частини, а також пожежні, поліцейські, медичні, саперні та інші спеціальні підрозділи. До останніх належить, зокрема, Оперативний координаційний центр, що здійснює цілодобове чергування з оперативного спостереження за всією територією Франції та інформування про ситуацію.

Аварійно-рятувальні заходи та інші невідкладні роботи з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій фінансуються, як правило, з державного бюджету. Водночас значний обсяг робіт з цивільного захисту виконують добровольці, фінансування яких здійснюється з місцевих бюджетів та приватних фондів.



Державна підтримка та стимулювання участі громадян у добровільних пожежних командах законодавчо визначається на загальнодержавному рівні і здійснюється на муніципальному рівні (розміри пільг і соціальних гарантій встановлюються органами місцевого самоврядування). Вони включають:

- ✓ надбавка до пенсії при стажі 20 років служби в добровільних підрозділах від €450 до €1 000 на рік, при стажі 35 років і більше – €1 800 на рік;
- ✓ оплата участі добровольців у спеціальних операціях (у т. ч. в гасінні пожеж): керівники підрозділів – €10,5 на годину, командири підрозділів – €7,5 на годину, пожежники – €6,7 на годину;
- ✓ отримання зарплати за основним місцем роботи за час, проведений на оперативній роботі в добровільних підрозділах;
- ✓ безкоштовна видача обмундирування, харчування в період служби в добровільних підрозділах;
- ✓ надання відпусток в будь-який час;
- ✓ страхування учасників добровільних пожежних команд;
- ✓ витрати на щорічні медичні обстеження.



## ПОЛЬЩА



У республіці Польща створені взаємопов'язані системи територіальної оборони<sup>5</sup> та цивільної оборони<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> «Тотальна оборона: польський підхід до проблеми». – НІСД, <https://niss.gov.ua/news/statti/totalna-oborona-polskiy-pidkhid-do-problemi>; «Війська територіальної оборони Польщі: питання ефективності», Портал Мілітарний, <https://mil.in.ua/uk/blogs/vijska-terytorialnoyi-oborony-polshhi-rytannya-efektyvnosti>; «Напад росії на Україну пришвидшив створення тероборони в Польщі». – АрміяInform, <https://armyinform.com.ua/2022/06/16/napad-rosiyi-na-ukrayinu-pryshvydshyv-stvorenyya-teroborony-v-polshhi/>.

<sup>6</sup> Іванченко І.П. «Зарубіжний досвід організації системи цивільного захисту. Організаційно-економічна складова». – Інвестиції: практика та досвід № 23/2015, [http://www.investplan.com.ua/pdf/23\\_2015/33.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/23_2015/33.pdf).



Для забезпечення державних функцій з питань цивільного захисту у структурі МВС функціонують Державна пожежна служба, Цивільна оборона (Бюро з питань захисту населення і цивільної оборони), Пошуково-рятувальні бригади (Департамент рятувальних робіт та цивільного захисту населення) та інші. Заходи у сфері цивільного захисту забезпечує Національний центр координації ризиків і цивільного захисту, у складі якого діє єдина система зв'язку та оповіщення. У 2000 р. Пожежна та Рятувальна служби були об'єднані. З 2002 р. Пожежно-рятувальній службі були надані додаткові функції рятування на воді, ліквідації хімічних забруднень на землі та на воді. Керівництво цивільною обороною доручене Головному комендантові Державної пожежної служби. Водночас держава не надала йому жодних правових, організаційних чи фінансових інструментів для виконання основних завдань.

Контроль діяльності пожежно-рятувальних систем і координація їх діяльності покладені на центри управління рятуванням при управліннях пожежної охорони воєводств. При управліннях пожежної охорони також утворені штаби з ліквідації великих аварій. Очолює штаб воєвода. При управліннях пожежної охорони воєводств створені спеціальні аварійно-рятувальні частини. Фінансування пожежно-рятувальних служб здійснюють держава, воєводства, повіти, приватні підприємці. Підготовка й перепідготовка проводиться за кошти тих, хто навчається.

Значна роль у системі цивільної оборони належить добровільним пожежним командам, об'єднаним у Спілку добровільних пожежних бригад. Добровільне пожежне товариство налічує 16 380 добровільних пожежних команд чисельністю понад 700 тис. учасників. За участь у ліквідації пожеж і в інших кризових ситуаціях, а також за участь у тактичних навчаннях добровольці отримують винагороду в розмірі 10-15 злотих за годину (36-54% мінімальної погодинної оплати праці в Польщі).

Фінансування добровільних пожежних команд здійснюється з наступних джерел:

- ✓ 60-70% коштів на щорічне утримання добровільних команд (забезпечення пальним, закупівля захисного одягу, дрібний ремонт будівлі та техніки, оплата комунальних послуг, винагород за ліквідацію пожеж і участь в навчаннях тощо) надходить з бюджету місцевих органів виконавчої влади;



- ✓ додатково на кожну сільську пожежну команду щороку виділяється близько 2% з бюджету району, 1,8% – з бюджету області, 6% – з бюджету центрального органу Добровільного пожежного товариства;
- ✓ близько 4% надходить з Фонду охорони довкілля;
- ✓ страхові компанії мають право виділяти від 6% суми свого доходу на розвиток добровільної і державної пожежної охорони, але, як правило, виділяють значно більше;
- ✓ 10% фінансування добровільних команд складають їх власні кошти – як внески членів місцевих осередків Добровільного пожежного товариства (10–30 злотих на рік).

Також добровільні команди можуть отримувати кошти у вигляді благодійної (спонсорської) допомоги. Крім того, кожен громадянин і кожна юридична особа Польщі мають право перерахувати 1% суми свого щорічного податку на розвиток будь-якої громадської організації, у т. ч. добровільної пожежної охорони. Осередки Добровільного пожежного товариства активно використовують можливості територіальних громад для залучення грантових засобів від різних європейських фондів, що спрямовуються на закупівлю техніки, ремонт і будівництво депо, закупівлю устаткування, проведення масових заходів тощо. Головним джерелом фінансування закупівлі техніки і вартісного рятувального устаткування для добровільних пожежних команд є бюджети органів місцевої влади.

Працівники служб цивільної оборони мають пенсійні пільги, право на безкоштовне медичне обслуговування, кращі умови для відпустки, субсидії на відпочинок, проїзд, житлове забезпечення, щорічні та ювілейні премії тощо.

У 2018 р. Верховна контрольна палата Польщі перевірила плани управління кризовими ситуаціями та цивільного захисту в ряді воєводств за період 2015–2018 рр. і дійшла висновку, що система цивільного захисту в Польщі працює не належним чином: «Жоден із 20 перевірених планів кризового управління не був правильно і повністю підготовлений. Найчастіше їх опрацьовували, аби виконати формальну вимогу, що випливає із закону, проте метою не було створення функціональних засобів





управління процесами у кризових ситуаціях». Органи управління окремих гмін виділяють недостатньо коштів на систему цивільного захисту. У багатьох випадках рятувальне обладнання є застарілим. Захисні споруди розраховані на менш ніж 3,5% населення. В суспільстві практично відсутні знання про можливі шляхи евакуації під час бомбардувань або хімічного зараження території. За результатами аудиту, Верховна контрольна палата рекомендувала об'єднати системи управління кризовими ситуаціями та цивільною обороною<sup>7</sup>.



## ДОСВІД ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У НАТО І КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ

Захист цивільних був, є і буде ключовим аспектом, етичним і стратегічним імперативом у плануванні, проведенні та оцінці військових місій (операцій) НАТО. Засади вирішення цього питання викладені в таких документах, як Політика НАТО у сфері захисту цивільних (2016), Посібник з питань захисту цивільних Об'єднаного командування операціями (2020)<sup>8</sup>. Ці документи ґрунтувалися переважно на досвіді антитерористичних і протиповстанських операцій. Є надія, що на Вашингтонському саміті НАТО 2024 р. вони отримають розвиток з урахуванням досвіду російсько-української війни та бойових дій Ізраїлю проти ХАМАСу у 2023 р.

Основну роль у захисті цивільних під час операцій НАТО відіграє Головний комітет НАТО з планування цивільних питань у надзвичайних ситуаціях (Senior Civil Emergency Planning Committee). У його підпорядкуванні працюють чотири планувальні групи за вісьмома напрямками діяльності:

Група цивільного захисту:

- ✓ цивільний захист та реагування на катастрофи.

<sup>7</sup> «Система цивільного захисту в Польщі не є ефективною». – Україно-польська медіа-платформа, <https://upmp.news/ua-in-polish/sistema-tsvilnogo-zahistu-v-polshhi-ne-ye-efektivnoyu>.

<sup>8</sup> NATO Policy for the Protection of Civilians, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133945.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133945.htm); The Protection of Civilians Allied Command Operations Handbook, <https://shape.nato.int/news-archive/2021/the-protection-of-civilians-allied-command-operations-handbook>.



Транспортна група:

- ✓ цивільна авіація;
- ✓ морські перевезення;
- ✓ внутрішній наземний транспорт.

Об'єднана група з охорони здоров'я, сільського господарства та планування продовольчих ресурсів:

- ✓ охорона здоров'я;
- ✓ планування продовольчих ресурсів та сільського господарства.

Група з промислового та комунікаційного планування на випадок надзвичайних ситуацій:

- ✓ промислові ресурси;
- ✓ цивільний зв'язок.

З 1998 р. у структурі Комітету працює Євроатлантичний координаційний центр реагування на катастрофи (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre), до основних завдань якого належать обмін інформацією та координація співробітництва держав-членів Ради євроатлантичного партнерства (РЄАП) у питаннях реагування на катастрофи. Для більш оперативного реагування в державах РЄАП запроваджено мережу контактних пунктів. Спеціалісти в галузі реагування на надзвичайні ситуації працюють в Центрі як на штатних посадах, так і на основі добровільних внесків з боку держав-учасниць (відряджені до Центру спеціалісти утримуються коштом держави-учасниці). Центр координує свою діяльність з відповідними структурами ООН.

Україна представлена та бере активну участь у роботі згаданих органів НАТО, неодноразово отримувала допомогу, а також надавала власні сили та засоби під час операцій з ліквідації наслідків природних лих і катастроф в інших країнах.

12 березня 2014 р. Комітет з планування цивільних питань у надзвичайних ситуаціях провів екстрене засідання з Україною. Були обговорені шляхи надання Україні допомоги в умовах надзвичайної ситуації



цивільного характеру, розглянуто питання безпеки критичної інфраструктури на випадок ескалації росією напруженості. Комітет одностайно підтвердив готовність оперативно реагувати на звернення України стосовно надання консультативної і матеріально-технічної допомоги.

На Мадридському саміті НАТО 2022 р. був погоджений Комплексний пакет допомоги для України. Метою пакету є консолідація та посилення допомоги Україні з боку НАТО у зміцненні її стійкості, забезпеченні безпеки і проведенні необхідних реформ. До пакету увійшли проєкти, зокрема, з гуманітарного розмінування та медичної реабілітації поранених військових.

З початку повномасштабної агресії росії проти України Альянс відіграє ключову роль у координації надання країнами-членами військової, фінансової і гуманітарної допомоги. На початку лютого 2023 р. загальна сума військової, гуманітарної і фінансової допомоги Україні з боку країн НАТО, за оцінкою Генсека НАТО Є. Столтенберга, становила \$120 млрд.<sup>9</sup>

Ще одним важливим механізмом, спрямованим на надання допомоги цивільному населенню під час місії (операцій) НАТО, є **цивільно-військове співробітництво** (ЦВС, Civil-Military Cooperation, CIMIC)<sup>10</sup>. Першими документами у цій сфері була Військова політика НАТО з питань цивільно-військового співробітництва (NATO Military Policy on Civil-Military Cooperation, MC 411, 1997), Директива Військового комітету НАТО (MC 411/1, 2001), та Доктрина цивільно-військового співробітництва (ЦВС) НАТО (NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine, AJP-9, 2003). У них визначено, що ЦВС є військовою структурою, головним завданням якої є підтримка цивільних органів влади, місцевого населення, урядових та міжнародних організацій, що забезпечить успішне виконання завдань при застосуванні військ під час проведення міжнародних операцій з підтримки миру та безпеки. Структурами ЦВС охоплені стратегічний, оперативний і тактичний рівні.

<sup>9</sup> Secretary General in Washington: NATO Allies are united like never before, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_211560.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_211560.htm).

<sup>10</sup> Чобіт І.Р. «Історичний досвід провідних країн світу у запровадженні та функціонуванні структур цивільно-військового співробітництва (CIMIC)». – Військово-науковий вісник, № 31, <http://vnnv.asv.gov.ua/article/view/169133/168895>.



Під час будь-яких операцій під егідою НАТО ЦВС має відповідати наступним принципам:

- ✓ пріоритетність військових цілей і завдань;
- ✓ підтримання системи командування та управління військами на всіх рівнях;
- ✓ економність — мінімальне використання військових ресурсів за умови максимального використання цивільних ресурсів (не допускаючи виснаження цивільних ресурсів з метою запобігання негативному впливу на життєдіяльність місцевого населення);
- ✓ концентрація ресурсів на пріоритетних проєктах;
- ✓ військові гуманітарні зобов'язання (дотримання зобов'язань, визначених міжнародним правом).

Для ЦВС у «невоєнних операціях» (підтримання миру) додатково застосовуються наступні принципи:

- ✓ визначення спільної мети та завдань для військових і цивільних учасників операції;
- ✓ визначення спільної відповідальності та розподіл відповідальності за успішну/неуспішну діяльність між військовими і цивільними структурами;
- ✓ налагодження чіткої системи зв'язку і координації між військовими і цивільними учасниками;
- ✓ прозорість дій;
- ✓ обізнаність з місцевою культурою.

Згодом, у 2013 р., з урахуванням набутого досвіду з врегулювання збройних конфліктів, була ухвалена оновлена Доктрина (AJP-3.4.9<sup>11</sup>). У ній визначені загальні положення стосовно гуманітарної допомоги та розвитку:

- ✓ цілі гуманітарної допомоги та розвитку, що полягають у спільній роботі щодо внеску в покращення якості життя людини;

<sup>11</sup> AJP-3.4.9, NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine, [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5bf12ef5e5274a2b030d7d5a/20181112-dcdc\\_doctrine\\_nato\\_cimic\\_ajp\\_3\\_19.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5bf12ef5e5274a2b030d7d5a/20181112-dcdc_doctrine_nato_cimic_ajp_3_19.pdf).



- ✓ недискримінація в наданні допомоги – винятково на основі визначених потреб, незалежно від розташування, етнічної приналежності, статі, соціального статусу або релігії;
- ✓ повага до людської гідності, принципів і норм міжнародного права, що охоплює повагу до культури, релігії та звичаїв місцевого населення;
- ✓ прозорість і підзвітність надання допомоги, відсутність корупції, крадіжок і зловживань ситуацією;
- ✓ стійкість і готовність, що полягають у заходах, які вживаються з урахуванням місцевих умов і спрямовані на зміцнення місцевих ресурсів за рахунок укріплення громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування;
- ✓ координація діяльності з місцевим урядом і зацікавленими суб'єктами на кожному рівні.

Національні доктрини ЦВС держав-членів базуються та розробляються відповідно до норм власного національного законодавства, внутрішніх національно-стратегічних орієнтирів і на основі Доктрини НАТО. При цьому, якщо в більшості держав-членах НАТО діяльність ЦВС орієнтована на операції поза межами країн, то, зокрема, в Німеччині та Нідерландах ЦВС здійснюється не лише за межами країни, але й на своїй території під час операцій, що стосуються національної безпеки та реагування на стихійні лиха, аварії та катастрофи.



## **МЕХАНІЗМ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЄС**

Механізм цивільного захисту ЄС<sup>12</sup> є однією з головних структур ЄС з ефективної протидії стихійним лихам і техногенним катастрофам, ліквідації їх наслідків, взаємодії органів і сил цивільного захисту із силовими структурами як у межах кожної держави, так і налагодження

<sup>12</sup> The European Union Civil Protection Mechanism, Environmental Emergencies Centre, <https://eecentre.org/partners/the-european-union-civil-protection-mechanism/>; Клименко Н.Г. «Сутність механізму цивільного захисту ЄС та перспективи набуття Україною повноправного членства в ньому», Публічне урядування, № 5 (33), <http://journals.maup.com.ua/index.php/public-management/article/view/2555/3018>; Демчук В. «Реформування сфери цивільного захисту як складової безпекового простору в контексті європейської інтеграції України», Науковий вісник: Державне управління, № 1 (13), <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/294/268>.



співпраці з аналогічними структурами зарубіжних країн. Він створений з метою підвищення ефективності систем запобігання, підготовки сил і реагування на природні та техногенні катастрофи, підтримки та координації дій держав-членів ЄС у сфері цивільного захисту. Механізм є ключовим інструментом системи цивільного захисту Євросоюзу та найпотужнішою у світі системою надання міжнародної координованої оперативної допомоги на випадок надзвичайних ситуацій. Його учасницями є 36 європейських країн (27 країн-членів ЄС, Албанія, Боснією і Герцеговина, Велика Британія, Ісландія, Норвегія, Північна Македонія, Сербія, Туреччина, Чорногорія).

Особливість його діяльності полягає у переході від реагування на ймовірні надзвичайні ситуації до забезпечення стійкості держави в умовах кризових ситуацій різного характеру та посилення взаємодії сил та органів управління цивільного захисту зі збройними силами та іншими силовими структурами. Ним передбачається, що цивільний захист та інша надзвичайна допомога можуть знадобитися додатково до заходів реагування самої постраждалої країни. Стосовно катастроф, спричинених терористичними актами, ядерними чи радіологічними аваріями, Механізм передбачає лише готовність та дії у відповідь у сфері цивільного захисту.

Механізм складається з Координаційного центру з реагування на надзвичайні ситуації, Європейського пулу спроможностей реагування на надзвичайні ситуації у вигляді добровільного об'єднання попередньо визначених спроможностей держав-членів, спеціалізованих цивільних підрозділів цивільного захисту з відповідним обладнанням, підготовлених експертів, Загальної системи зв'язку та інформації у надзвичайних ситуаціях і контактних пунктів у державах-учасницях.

У рамках Механізму визначено три базові напрями реалізації заходів у сфері цивільного захисту:

- ✓ підготовка кадрів для служб екстреного реагування на виникнення надзвичайних ситуацій, на які покладається обов'язок ліквідації наслідків цих ситуацій;
- ✓ організація та координація співпраці між службами різних країн-членів ЄС в умовах реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків;



- ✓ допомога силами та засобами резервних фондів конкретній країні-члену ЄС під час запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків.

Механізм також сприяє розвитку культури запобігання та покращення співпраці між цивільним захистом та іншими відповідними службами і швидкому й ефективному реагуванню у випадку катастроф. До заходів боротьби зі стихійними лихами, що вживаються національними структурами держав-членів, мають бути належним чином залучені регіональні та місцеві органи влади. Також Механізм не виключає можливості використання військових засобів під керівництвом цивільних як крайнього засобу у реагуванні на катастрофи.

Екстрена активізація Механізму цивільного захисту ЄС з початком повномасштабної російсько-української війни створила умови для задоволення базових потреб постраждалих і підсилила спроможність органів державної влади України адекватно реагувати на кризові ситуації, пов'язані з наданням гуманітарної допомоги значній частині населення та відновленням систем життєзабезпечення країни.

З початку російської агресії, станом на квітень 2023 р., ЄС виділив Україні гуманітарну допомогу на загальну суму €685 млн (з урахуванням €55 млн, наданих 20 квітня 2023 р.) За цей час до України відправлено понад 88 тис. т життєво важливого спорядження, продуктів харчування та медикаментів для пом'якшення наслідків повномасштабної російської агресії. До початку зимових холодів ЄС профінансував поставку в Україну понад 1 000 електрогенераторів зі стратегічних енергетичних резервів ЄС.

20 квітня Україна стала державою-учасницею Механізму цивільного захисту ЄС шляхом підписання відповідної угоди<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> «Україна приєдналася до системи цивільного захисту ЄС». – Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3698523-ukraina-priednalasa-do-sistemi-civilnogo-zahistu-es.html>.



## **ВИСНОВОК**

У системах цивільного захисту та ЦВС існує чіткий розподіл повноважень і відповідальності на всіх рівнях з планування і ухвалення рішень, організацію і координацію дій, створення, всебічне забезпечення та утримання сил і засобів у готовності до застосування.

Системи цивільного захисту та ЦВС в окремих країнах ЄС і НАТО тісно взаємопов'язані та взаємодоповнюють одна одну. Значна увага в них надається активній участі громадянського суспільства, добровільності та децентралізації за умов керівної ролі центральних органів влади.

Важлива роль у системах забезпечення безпеки та стійкості територіальних громад у західних країнах належить місцевим органам державної влади та самоврядування.

З огляду на складну міжнародну та регіональну безпекову ситуацію у багатьох країнах практикується комплексний підхід до забезпечення готовності та реагування на широкий діапазон загроз, уніфікації механізмів (запобігання, реагування, ліквідації наслідків) на випадок надзвичайних ситуацій природного, техногенного, воєнного характеру. Питання захисту населення і стійкості територіальних громад розглядаються в комплексі з іншими аспектами забезпечення національної безпеки.

Значна роль у захисті населення та забезпеченні стійкості на національному і локальному рівнях належить підготовці та стимулюванню населення до участі та ефективної роботи в добровільних формуваннях, а також до організованих дій на випадок надзвичайних ситуацій будь-якого характеру.



# 2.

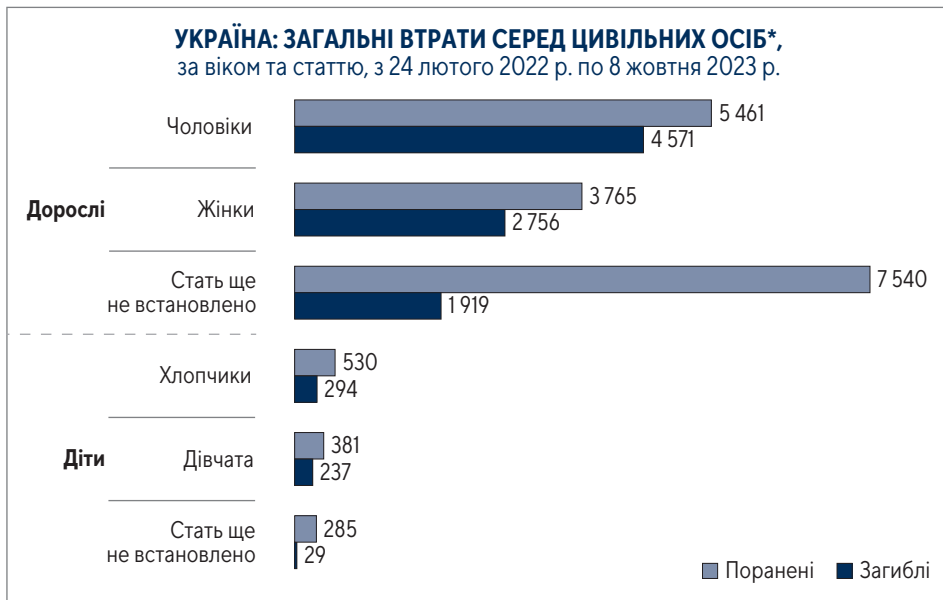
## ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ – СПРАВА КОЖНОГО

**М**оніторингова місія ООН із захисту прав людини в Україні зазначає: «Ракетні атаки продовжують сіяти жах по всій Україні, руйнуючи житлові райони, ключові об'єкти інфраструктури й зернові та сільськогосподарські об'єкти, які часто розташовані далеко від лінії фронту. На окупованих Росією територіях цивільне населення потерпає від катування, жорстокого поводження, сексуального насильства та свавільних затримань. Сотні цивільних перебувають в ув'язненні... Протягом останніх шести місяців війна забирала в середньому шість цивільних життів на день... Реальна цифра може бути значно вищою»<sup>1</sup>.

У ліквідації наслідків перебування російських військ у тимчасово окупованих і згодом звільнених населених пунктах, постійних артилерійських, бомбових і ракетних обстрілів прифронтових селищ і міст, періодичних ударів ракетами і дронами по об'єктах критичної інфраструктури та містах на всій території України брали активну участь структури Державної служби з надзвичайних ситуацій (ДСНС), Національної гвардії, Національної поліції, Збройних сил України (ЗСУ), підрозділи цивільно-військового співробітництва (ЦВС), добровільні формування територіальних громад сприяння територіальній обороні та цивільному захисту, громадські організації та волонтери.

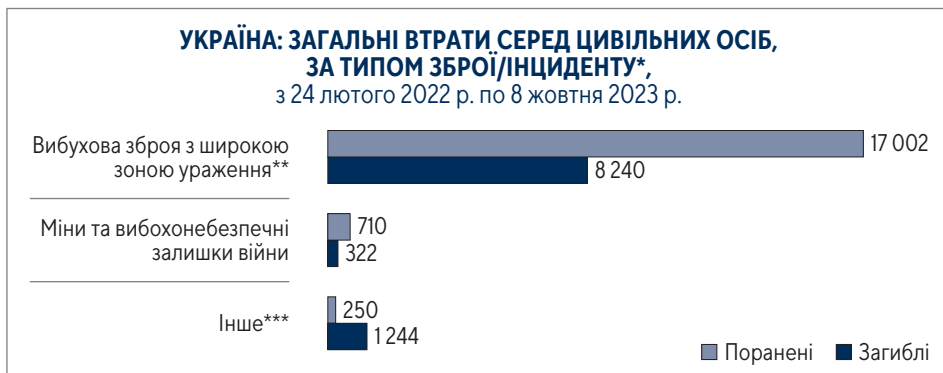
Разом з тим, під час заходів із запобігання загрозам і ліквідації їх наслідків виявлено ряд недоліків і проблем, які завадили уникнути масштабних руйнувань і жертв серед мирного населення, яких завдала російська агресія.

<sup>1</sup> Report on the human rights situation in Ukraine. 1 February to 31 July 2023. – United Nations Human Rights Monitoring Mission in Ukraine, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiukraine/23-10-04-OHCHR-36th-periodic-report-ukraine-en.pdf>.



\* Індивідуальні випадки, верифіковані УВКПЛ, реальні цифри є значно вищими.

Джерело: УВКПЛ ММПЛУ, 9 жовтня 2023 р., <https://ukraine.un.org/sites/default/files/2023-10/Ukraine%20-%20civilian%20casualty%20update%20as%20of%208%20October%202023%20UKR.pdf>.



\* Індивідуальні випадки, верифіковані УВКПЛ, реальні цифри є значно вищими.

\*\* Інциденти, у яких цивільні особи були вбиті або поранені внаслідок обстрілів з артилерії, танків та реактивних систем залпового вогню (РСЗВ), використання крилатих та балістичних ракет (повітряного, морського та наземного базування) і авіаударів, у т. ч. застосування баражуючих боєприпасів та інших безпілотних літальних апаратів (БПЛА).

\*\*\* Інциденти, у яких цивільні особи були вбиті або поранені внаслідок вогню зі стрілецької зброї та легкого озброєння (СЗЛО), у т. ч. внаслідок перехресного вогню, снайперського вогню, інцидентів із надмірним застосуванням сили (інциденти, під час яких військові відкривали вогонь по цивільних особах, сприймаючи їх як загрозу) та умисних вбивств, а також внаслідок побиття, ножових поранень і дорожньо-транспортних пригод за участю військових автомобілів або цивільних автомобілів, керованих військовими у зоні бойових дій.

Джерело: УВКПЛ ММПЛУ, 9 жовтня 2023 р., <https://ukraine.un.org/sites/default/files/2023-10/Ukraine%20-%20civilian%20casualty%20update%20as%20of%208%20October%202023%20UKR.pdf>.

## ГОЛОВНІ ЗАГРОЗИ ЖИТТЮ ЦИВІЛЬНИХ

### *Вогневе ураження у прифронтовій зоні та дії окупантів на захоплених територіях*

Прифронтові регіони України щодня зазнають кількарразових варварських вогневих ударів з використанням ствольної і ракетної артилерії, дронів, авіаційних бомб, обстрілів ракетами С-300. До багатьох втрат призводить дистанційне мінування російськими військами територій населених пунктів, промислових об'єктів, сільськогосподарських угідь. Під удари потрапляють адміністративні будівлі, об'єкти транспортної системи, енергетики, водопостачання, промисловості, соціальної інфраструктури, а також житлові будинки. Все це призводить до загибелі та поранення мирних жителів.

За даними Міністерства внутрішніх справ (МВС) України, лише за 11 місяців 2023 р. російські війська 59 тис. разів обстріляли населені пункти України, внаслідок чого загинули 2 000 цивільних жителів, ще 11 тис. – зазнали поранень. Найбільше обстрілів зазнали Запорізька, Херсонська, Донецька, Харківська, Сумська



Фото: GETTYIMAGES.COM

та Чернігівська обл.<sup>2</sup> Найбільша кількість загиблих була зафіксована в березні 2022 р. – понад 3,9 тис., коли російські війська окупували частину Київської обл. та просувалися до столиці. На кінець 2022 р. Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні задокументувала та підтвердила дані про позасудові страти та масові вбивства мирних жителів у понад 30 населених пунктах Київської, Чернігівської, Харківської та Сумської обл. Із багатьох тисяч випадків воєнних злочинів російської армії проти мирного населення України найбільш жахливими були:

**Харків.** 28 лютого 2022 р. російська армія з реактивних систем залпового вогню «Град» і високоточними ракетами обстріляла м. Харків. У місті пошкоджено 87 житлових будинків, загинули 11 людей, понад 40 поранені,

<sup>2</sup> «МВС: 2 тисячі цивільних загинули в Україні через обстріли РФ від початку року». – Радіо Свобода, <https://www.radiosvoboda.org/a/news-ukraine-obstrily-zahybli/32708811.html>.



серед них — 5 дітей. За перші п'ять місяців війни Харків зазнав понад 5 тис. обстрілів, внаслідок яких загинули понад 1 000 цивільних.

**Бучанська різанина.** За час окупації до березня 2022 р. загинуло понад 422 жителів міста. Основним способом убивства був розстріл у потилицю. Особливу жорстокість російські військові виявили в останні дні окупації, безпосередньо перед відступом, зокрема, стратили майже всіх чоловіків від 18 до 60 років, що залишилися в окупованому місті.

**Маріуполь.** Станом на 15 березня 2022 р., за час блокади міста російськими окупантами, підтверджена загибель близько 1 800 мирних мешканців. 16 березня бомбовим ударом був зруйнований Драматичний театр, будівля якого використовувалася як бомбосховище. Під час бомбардування у ньому переховувалися від 500 до 1 200 мирних жителів. За різними оцінками, загинути могли від 300 до 600 осіб. За оцінками місцевої влади, справжня загальна кількість загиблих за час блокади Маріуполя може наблизитися до 20 тис.



**Краматорськ.** Унаслідок ракетного удару по залізничному вокзалу 8 квітня 2022 р. загинули: 61 людина (серед них п'ятеро дітей), 114 дістали поранення. В той час на вокзалі перебували тисячі людей, що намагалися евакуюватися.

**Ізюм.** Після деокупації міста 15 вересня 2022 р. виявлено близько 450 могил. Серед загиблих переважно цивільні, в т. ч. діти.

**Дніпро.** 14 січня 2023 р. армія РФ завдала ракетного удару по м. Дніпро. Одна з ракет влучила у багатоквартирний будинок, внаслідок удару було зруйновано 72 квартири. За даними обласної військової адміністрації, загинули 46 людей, 80 поранено.

**Село Гроза, Харківської обл.** Внаслідок ракетного удару 5 жовтня 2023 р. загинули 59 людей.

До цього можна додати лише те, що кількість таких випадків і число жертв зростають щодня. Станом на листопад 2023 р., українськими правоохоронцями задокументовано понад 101 тис. воєнних злочинів із боку російських військовослужбовців. Крім обстрілів, серед цих злочинів



розповсюдженими є депортація і незаконне позбавлення волі, позасудові (у т. ч. масові) страти, катування, сексуальне насильство<sup>3</sup>.

У населених пунктах, що зазнали тимчасової окупації, фіксуються випадки подачі неочищеної технічної води через зруйновані інженерні мережі, яка може містити патогенні віруси і бактерії, що можуть призвести до виникнення та масового поширення різного роду інфекційних захворювань. На прифронтових територіях України ускладнена або неможлива робота аварійних і рятувальних служб внаслідок постійних обстрілів. Російські війська під час обстрілів населених пунктів часто використовують тактику «двох хвиль»: у першій хвилі удари націлені на об'єкти інфраструктури, а у другій – по рятувальниках, що ліквідувають наслідки першої хвилі. Станом на вересень 2023 р., за час війни загинули 80 працівників ДСНС, ще 287 отримали поранення<sup>4</sup>.

### Ракетні обстріли території України

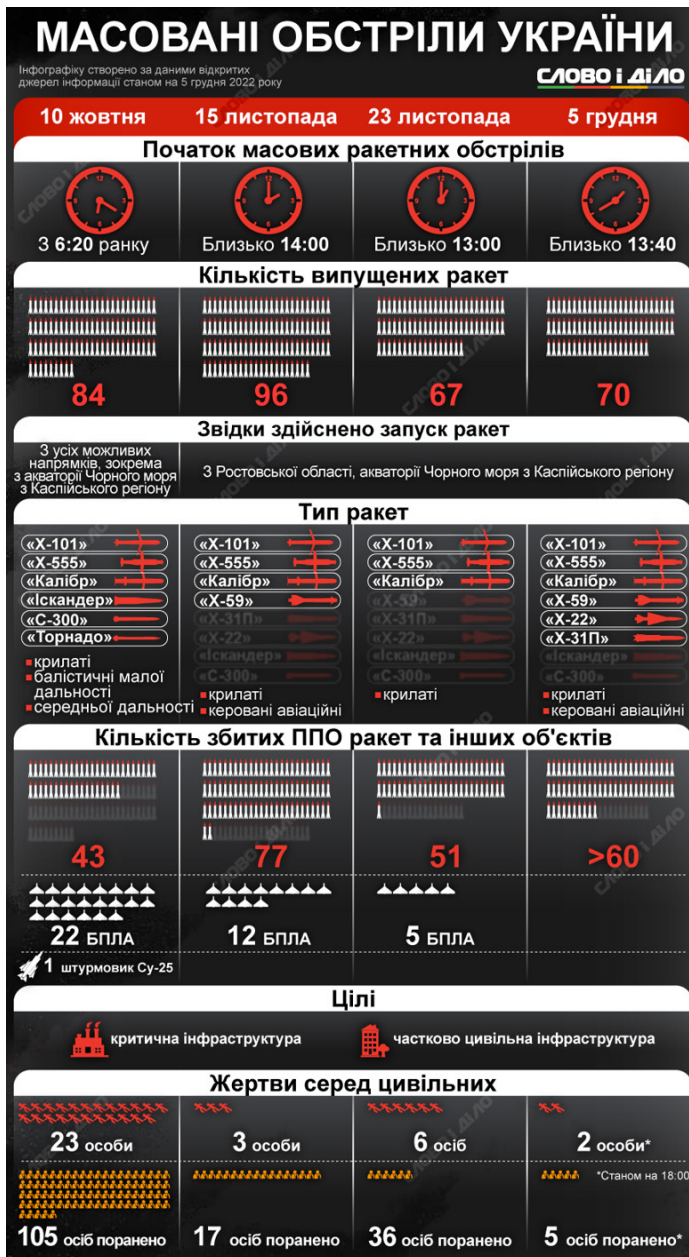
З початку широкомасштабної війни росія вдається до масованих ударів ракетами і дронами по всій території України. Загалом, з 24 лютого 2022 р. по жовтень 2023 р. росія випустила по території України 3 081 ракету вартістю \$22,8 млрд.<sup>5</sup>

Найбільш напруженими були періоди, коли енергетична система України переходила на режим опалювального сезону. Від жовтня 2022 р. по березень 2023 р. росія завдала майже 5 000 ракетних та 3 500 авіаційних ударів по території України, випустила понад 1 100 безпілотників. Тоді було уражено 50% енергосистеми України, зруйновано та пошкоджено понад 3,5 тис. закладів освіти, 420 великих і середніх підприємств,

<sup>3</sup> «Тортури до смерті та зґвалтування дівчаток і бабусь: ООН оприлюднила доповідь про злочини РФ в Україні». – ФАКТИ, <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20230925-tortury-do-smerti-ta-zgvaltuvannya-divchat-i-babus-oon-oprylyudnyla-dopovid-pro-zlochyyny-rf-v-ukrayini/>.

<sup>4</sup> «Рятувальникам доводилось обирати між своїм життям та життям людини»: У ДСНС розказали про обстріл у Покровську». – Суспільне, <https://suspilne.media/548143-ratuvalnikam-dovodilos-obirati-miz-svoim-zittam-ta-zittam-ludini-u-dsns-rozkazali-pro-obstril-u-pokrovsku/>; «Українські рятувальники щодня демонструють нашої країні та людям незламність і самовідданість – Президент». – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/ukrayinski-ryativniki-shodnya-demonstruyut-nashij-krayini-ta-85629>.

<sup>5</sup> «Росія витратила на ракетні удари по Україні \$22,8 млрд...». – Forbes, <https://forbes.ua/war-in-ukraine/raketi-30102023-16966>.



Найкрупніші з масованих обстрілів, станом на 5 грудня 2022 р., <https://www.slovoidilo.ua/2022/12/05/infografika/bezpeka/porivnyannya-ostannix-masovanyx-raketnyx-atak-rosiyi>.

18 аеропортів і цивільних аеродромів, 344 мости та переправи, понад 25 тис. км автомобільних доріг<sup>6</sup>.

З березня 2023 р. інтенсивність російських ракетних ударів по Україні дещо знизилася, а акцент у першому півріччі був перенесений на інфраструктуру Чорноморських портів з метою унеможливити транспортування морем українського збіжжя. Від квітня по 13 грудня 2023 р. росія завдала по Україні близько 125 комбінованих ударів із застосуванням близько 980 ракет і понад 1 800 дронів<sup>7</sup>.

Наразі очікується повторення масованих ракетних ударів. На початок грудня 2023 р. росія накопичила 870 ракет: «Кинджалів», «Іскандерів», «Калібрів», Х-22, Х-101, Х-555<sup>8</sup>. Отже, загроза для української енергетичної та цивільної інфраструктури зберігається.

Якщо протиповітряна/протиракетна оборона (ППО/ПРО) над Києвом перехоплює майже всі крилаті, балістичні ракети і дрони (наявні руйнування та жертви завдаються уламками збитих повітряних цілей), то в інших регіонах країни вони все ще залишаються важкими для ураження цілями (вірогідність ураження ракет – 70%, дронів – 85%) і спричиняють великі руйнування та жертви серед мирного населення.

### Минування територій

Станом на жовтень 2023 р., в Україні 174 тис. км<sup>2</sup> території забруднені мінами або нерозірваними снарядами. Близько 6 млн людей перебувають під загрозою мінної небезпеки для їхнього життя і здоров'я. За даними Міністерства оборони України (МОУ), станом на вересень 2023 р., від початку війни відмін і вибухонебезпечних предметів в



Фото: Головне управління ДСНС України

<sup>6</sup> «Що робити постраждалим від війни громадам: з чого почати відновлення міст та сіл України». – Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-vidbudova/3793244-so-robiti-postrazdalim-vid-vijni-gromadam-z-cogo-pocati-vidnovlenna-mist-ta-sil-ukraini.html>.

<sup>7</sup> Узагальнена оцінка за оперативними даними Генерального штабу ЗСУ.

<sup>8</sup> «Юрій Ігнат: Росія не просто накопичує ракети – вона відновлює свій стратегічний запас». – РБК-Україна, <https://www.rbc.ua/rus/news/yuriy-ignat-rosiya-prosto-nakopichue-raketi-1701621026.html>.



Україні загинули 246 цивільних осіб, з яких 13 — діти, 521 людина дістала поранення, з них 53 дитини. Під час відступу росіяни мінують комунікації та критичну інфраструктуру в містах, щоб ускладнити повернення українського бізнесу та місцевих жителів. На деокупованих територіях місцеві жителі регулярно натрапляють на міни, часто травмуючись чи втрачаючи життя. Потенційно небезпечною через замінування є третина загальної території України<sup>9</sup>.

### *Виникнення масштабних надзвичайних ситуацій з комплексними наслідками*



Затоплення населених пунктів після підриву греблі Каховської ГЕС

6 червня 2023 р. російські війська підірвали греблю Каховської ГЕС, що спричинило найбільш масштабну екологічну катастрофу у Європі з часів аварії на Чорнобильській АЕС. Підрив греблі ГЕС викликав неконтрольований витік води з Каховського водосховища. Площа затоплених територій складала 600 км<sup>2</sup>. У зоні затоплення опинилися 46 населених пунктів з населенням близько 58,5 тис. осіб.

Унаслідок цієї диверсії на підконтрольних Україні територіях загинули 33 людини, 28 — отримали поранення. Ще понад 40 осіб досі вважають зниклими безвісти. Близько 880 тис. населення втратили доступ до централізованого водопостачання, що створює безпосередню загрозу їхньому життю та здоров'ю.

Порушення агресором правил ведення війни створює загрози виникнення радіаційної небезпеки в містах і регіонах, де розташовані ядерні об'єкти. У березні 2022 р. російські окупанти захопили АЕС в Енергодарі Запорізької області. Відтоді існує загроза підриву Запорізької АЕС або техногенної аварії у зв'язку з порушенням правил експлуатації цього об'єкту. ЗАЕС має шість реакторів і сховище з приблизно

<sup>9</sup> «Від мін в Україні загинули 246 цивільних, понад 500 поранених». — Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3763717-vid-min-v-ukraini-zaginuli-246-civilnih-ponad-500-poranenih.html>; «В Україні близько 6 мільйонів людей знаходяться під загрозою мінної небезпеки — Шмигаль». — Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3771776-v-ukraini-blizko-6-miljoniv-osib-znahodatsya-pid-zagrozou-minnoi-nebezpeki-smigal.html>; «ООН: в Україні 69 дітей постраждали, 20 загинули через міни». — Радіо Свобода, <https://www.radiosvoboda.org/a/news-ukraina-miny-dity/32460307.html>.



18 тис. збірок відпрацьованого палива (у 1986 р. на Чорнобильській АЕС було 2 тис. паливних збірок). Унаслідок катастрофи зона відчуження може перевищити 30 тис. км<sup>2</sup>. Запорізька обл. перетвориться на територію, непридатну для проживання та сільськогосподарства. Кількість загиблих може вимірюватися десятками тисяч, а кількість евакуйованих буде не менше двох мільйонів. Можна з певністю прогнозувати, що наслідки такої катастрофи для життя і здоров'я мирного населення будуть відчутними не лише в Україні, але й далеко за її межами.



Російські війська на Запорізькій АЕС  
Фото: Str./AFP/Getty Images

Ракетні та артилерійські обстріли з боку країни-агресора підвищують ризики виникнення надзвичайних ситуацій, пов'язаних із руйнуванням інших гідротехнічних та енергетичних споруд, нафто-, газо- та аміакопроводів, підприємств хімічної промисловості, складів добрив і сільськогосподарських хімікатів. Ці аварії та катастрофи можуть стати джерелами підвищеної екологічної небезпеки і спричинити масові прямі та опосередковані жертви серед мирного населення.

### Пожежі, аварії, катастрофи

Також за оперативними даними, внаслідок бойових дій зруйновано та пошкоджено близько 169 тис. об'єктів інфраструктури, зокрема: 6 тис. 400 об'єктів життєзабезпечення, понад 1 тис. об'єктів транспортної інфраструктури, більше 3 тис. закладів освіти, майже 1,3 тис. закладів охорони здоров'я, понад 150 тис. житлових будинків, 670 адміністративних будівель, понад 4,5 тис. інших (не військових) об'єктів.



Пожежа внаслідок обстрілу Києва  
Фото: Головне управління ДСНС України

За даними ДСНС, з початку війни, станом на III кв. 2023 р., зафіксовано понад 134 тис. пожеж, у яких загинуло близько 2,3 тис. людей, з них 67 дітей,



понад 2,5 тис. людей отримали травми, з них 241 дитина. Матеріальні втрати від пожеж становили понад 148 млрд грн.<sup>10</sup>

## **РЕСУРСНІ ПРОБЛЕМИ**

Під час війни найбільш актуальними завданнями функціональних і територіальних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту є наступні:

- ✓ проведення роз'яснювальної роботи серед населення з метою дотримання ним заходів безпеки під час повітряної тривоги, виявлення вибухонебезпечних предметів тощо, а також контроль дотримання вимог заходів безпеки;
- ✓ обстеження укриттів і захисних споруд, що перебувають у державній, комунальній, приватній власності, вжиття заходів із забезпечення їх готовності до прийому потрібної кількості людей під час повітряних тривог;
- ✓ евакуація населення з найбільш небезпечних районів, особливо з прифронтової зони;
- ✓ гуманітарне розмінування;
- ✓ гасіння пожеж, пошук і рятування людей, які опинилися під завалами житлових будинків, будівель підприємств і торговельних комплексів тощо;
- ✓ надання медичної допомоги постраждалим;
- ✓ вжиття заходів для відновлення роботи зруйнованих чи пошкоджених об'єктів водо-, електро-, газо-, тепlopостачання.

Усі ці завдання є притаманними і для умов мирного часу. Проблеми полягають у тому, що, по-перше, масштаби цих завдань з початку російської агресії виявилися непередбаченими, а по-друге, утриманню відповідних сил і засобів у готовності до виконання цих завдань надавалося недостатньо уваги.

<sup>10</sup> Аналітична довідка про пожежі та їх наслідки в Україні за 10 місяців 2023 р. – ДСНС, <https://idundcz.dsns.gov.ua/upload/1/9/6/4/5/6/2/analitchna-dovidka-pro-pojеji-102023.pdf>.

Захист населення від наслідків війни перетворився на справу кожного українця, а також багатьох іноземних і міжнародних гуманітарних організацій. Протягом 2023 р. до гуманітарного реагування було залучено 540 гуманітарних організацій. З них понад 2/3 – українські неурядові організації, майже 120 міжнародних неурядових організацій та 10 агенцій ООН<sup>11</sup>.

### Непідготовленість фонду захисних споруд

У пояснювальній записці до проекту Закону України від 29 липня 2022 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій» зазначалося: «*Переважна більшість укриттів, розташованих у населених пунктах можна класифікувати як найпростіші укриття, тобто цокольні або підвальні приміщення, інші споруди підземного простору, в яких можливе тимчасове перебування людей з метою зниження комбінованого ураження від небезпечних чинників, а також від дії засобів ураження (підвали в багатоквартирних будинках і навчальних закладах, паркінги тощо). Значна частина таких укриттів не обладнана евакуаційними виходами, не має доступу до систем водопостачання та водовідведення, не пристосована для зберігання харчових продуктів, не говорячи вже про спроможність захистити населення у випадку застосування зброї масового ураження*»<sup>12</sup>.

#### РЕЗУЛЬТАТИ РЕВІЗІЇ УКРИТТІВ КИСВА\* Станом на 8:00 4 червня 2023 р.



\* Дерело: Стан сховищ у Києві. Канал Міністра стратегічної промисловості О. Камишіна

<sup>11</sup> «Гуманітарні організації продовжують надавати допомогу постраждалому від війни населенню України», Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. – Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, <https://minre.gov.ua/2023/12/04/gumanitarni-organizacziyi-prodovzhuyut-nadavaty-dopomogu-postrazhdalomu-vid-vijny-naselennyu-ukrayiny/>.

<sup>12</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України від 29 липня 2022 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій», <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1326317>.



За 30 років незалежності більшість сховищ, які залишилися у спадок від СРСР, як правило, не ремонтувалися та не обслуговувалися належним чином. Багато з них за активного сприяння органів місцевої влади стали власністю бізнес-структур, використовуються не за призначенням і доведені до стану непридатності для захисту населення.

За даними ДСНС, на початок 2022 р. в Україні було зареєстровано близько 21 тис. захисних споруд цивільного захисту. 74% цих об'єктів було визнано готовими або «обмежено готовими» для використання як укриттів; 26% — були взагалі не готові до використання. За оцінками, лише 10% населення могли скористатися цими об'єктами у кризовій ситуації. На практиці вже з перших днів російської агресії, особливо з початком масованих ракетних атак у жовтні 2022 р., з'ясувалося, що багато із зареєстрованих захисних споруд виявилися такими, що не забезпечували достатнього захисту від обстрілів, або їх стан та облаштування не відповідали елементарним безпековим і санітарним нормам перебування там цивільного населення<sup>13</sup>.



Укриття в метрополітені.  
Фото УНІАН, Марина Григоренко

Більш-менш ефективно наразі використовуються споруди подвійного призначення — наземні або підземні споруди, спроектовані або пристосовані для захисту населення, та в яких створені умови для тимчасового перебування людей: станції метро, підземні пішохідні переходи, автомобільні тунелі, підземні автопаркінги тощо. Але такі інженерні споруди є не

всюди, тож не можуть забезпечити потреби всього населеного пункту.

Найвні бомбосховища у підвальних приміщеннях житлових будинків, освітніх закладів, бізнес-центрів, державних та інших установ, як правило,

<sup>13</sup> «Укриття: чи можна покращити ситуацію ще під час війни?». — Deutsche Welle, <https://www.dw.com/uk/ukritta-i-bomboshovisa-ak-v-ukraini-vipravlaut-pomilki-dovoennogo-casu/a-62923685?maca=ukr-rss-ukrnet-ukr-all-3816-xml>; «Самозахист в дії: як цивільне населення України протистояло загрозам на початку повномасштабного російського вторгнення». — CIVIC, [https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2023/03/CIVIC\\_Ukraine-SelfProtect\\_Ukrainian\\_Final.pdf](https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2023/03/CIVIC_Ukraine-SelfProtect_Ukrainian_Final.pdf).

облаштовані без урахування реальної чисельності та географічних розмірів житлових масивів. Багато з них не обладнані належним чином засобами життєзабезпечення. Багато мешканців (особливо великих міст) не знають про місця розташування бомбосховищ.

Багатьох жителів населених пунктів повітряні тривоги застають у місцях, віддалених від стаціонарних укриттів чи бомбосховищ (наприклад, у дорозі на роботу чи з роботи, у громадських місцях). За цих умов виходом із ситуації могло б бути облаштування швидкостпурджуваних укриттів, на що державні та місцеві органи влади почали звертати увагу лише після початку воєнних дій.



Укриття на зупинці в м. Дніпро.  
Фото: GETTYIMAGES

У серпні 2023 р. Рада національної безпеки і оборони та уряд України зреагували на проблему браку захисних споруд: *«Відтепер вони (захисні споруди) мають статус стратегічних для забезпечення захисту населення... На час воєнного стану зведення захисних споруд прискорять. Під час приватизації чи відчуження змінювати функціональне призначення об'єктів фонду захисних споруд забороняється. Забезпечується безперешкодний цілодобовий доступ людей до захисних споруд. Перевірки стану, в якому перебувають ці об'єкти, будуть проводитися систематично. Місцева влада зобов'язана розробити плани розміщення для укриття населення в захисних спорудах»*<sup>14</sup>.

14 серпня 2023 р. Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України затвердило проєкт нових державних будівельних норм «Захисні споруди цивільного захисту». Він встановлює чіткі вимоги до проєктування та будівництва нових захисних споруд, а також реконструкції та капітального ремонту вже існуючих. Згідно з цими нормами, всі проєкти відбудови житлових і громадських будівель, у т. ч. шкіл, лікарень, садочків

<sup>14</sup> Денис Шмигаль Прем'єр-міністр України. «Уряд на виконання рішення РНБО вдосконалив облік захисних споруд цивільного захисту», допис у Telegram, 19 серпня 2023 р., [https://t.me/Denys\\_Smyhal/5884](https://t.me/Denys_Smyhal/5884).

<sup>15</sup> «Мінвідновлення: затверджено нові будівельні норми щодо споруд цивільного захисту». – Міністерство інфраструктури, <https://mtu.gov.ua/news/34604.html>.



повинні передбачати наявність належним чином облаштованих захисних споруд<sup>15</sup>.

### Евакуація

Від початку повномасштабного вторгнення російської федерації в Україну, держава закликала до евакуації жителів територій, на яких ведуться бойові дії, а також прилеглих районів. На початку березня 2023 р. була запроваджена процедура обов'язкової евакуації дітей у примусовий спосіб із супроводом одного з батьків. Станом на 10 травня 2023 р., з небезпечних районів Донеччини за 9 місяців було евакуйовано близько 70 тис. осіб, у т. ч. понад 8 000 дітей і понад 3 000 маломобільних осіб. З Харківщини протягом 8 місяців виїхали понад 25 тис. осіб, з Херсонщини — понад 23 тис.<sup>16</sup> Евакуація здійснювалася силами відповідальних за це центральних органів державної влади, місцевих військових адміністрацій, підрозділів ДСНС, ЗСУ, Національної гвардії, Національної поліції, міжнародних гуманітарних організацій, волонтерів.



Евакуація мобільних осіб.  
Фото: AP Photo/Evgeniy Maloletka

Попри оголошену евакуацію із зон бойових дій, вона відбувається повільно, деякі люди (переважно похилого віку та з інвалідністю) відмовляються це робити, багато людей навіть повертаються назад. Головними причинами цього є наступні:

- ✓ Недостатня та неефективна комунікація з населенням, обмежена доступність засобів оповіщення та «гарячих ліній».
- ✓ Неефективна координація у використанні наявних ресурсів і відсутність ефективного механізму обміну інформацією між державними органами, органами місцевого самоврядування, міжнародними та національними неурядовими організаціями, волонтерами.

<sup>16</sup> «Пропозиції щодо зміни механізму евакуації цивільного населення під час дії правового режиму воєнного стану». – Група впливу, <https://www.vplyv.org.ua/archives/7733>.

- ✓ Недоліки планування евакуації, зонування території, провали в оперативному оновленні інформації про потреби в евакуації, реальну готовність сил і засобів.
- ✓ Повернення населення в зону конфлікту через, зокрема, високі ціни на оренду житла, проблеми з працевлаштуванням у безпечних районах, незадовільний стан приміщень для проживання евакуйованих осіб, а також брак належної інформації про небезпеку повернення.

Значна роль у захисті населення від наслідків воєнних дій належить гуманітарній допомозі. Загалом, за 10 місяців 2023 р. допомогу від гуманітарних організацій отримали 10 млн українців. Упродовж цього періоду 7,2 млн людей було забезпечено медичною допомогою. Задоволені потреби 4,1 млн українців у харчових продуктах і засобах існування. Ще 5,8 млн осіб отримали доступ до чистої води й засобів гігієни.

До здійснення перевезень гуманітарних вантажів з-за кордону та територією України з боку держави залучені такі суб'єкти:

- ✓ Міністерство інфраструктури України;
- ✓ Державна служба України з безпеки на транспорті;
- ✓ Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
- ✓ АТ «Укрзалізниця»;
- ✓ АТ «Укрпошта»;
- ✓ військові адміністрації, державні адміністрації.

З боку приватного сектора перевезення гуманітарних вантажів здійснюють такі компанії:

- ✓ ТОВ «Нова пошта»;
- ✓ ТОВ «Meest Express».

Величезні обсяги гуманітарної допомоги припадають на волонтерські організації.



Значних проблем доставка в Україну гуманітарної допомоги зазнала через блокування на початку грудня пунктів пропуску на кордонах України з Польщею, Словаччиною та Угорщиною.

Попри формування у ЗСУ та інших силових структурах багатьох нових підрозділів ЦВС, які мали б допомогти впоратися зі зростаючими спектром і масштабом завдань із захисту цивільного населення, в т. ч. евакуації, надання гуманітарної допомоги, їх логістичне і транспортне забезпечення не встигало за збільшенням потреб. Лише близько 20% підрозділів ЦВС було забезпечено транспортними засобами, які офіційно перебували на балансі відповідних військових частин, що їх обслуговували і забезпечували паливо-мастильними матеріалами. Ще 60% підрозділів ЦВС використовували цивільні автомобілі, надані волонтерськими організаціями. Решта 20% груп ЦВС не мали транспортних засобів<sup>17</sup>.

### Розмінування

Загалом в Україні працюють 18 сертифікованих вітчизняних та іноземних операторів протимінної діяльності, ще 30 – проходять сертифікацію. Нетехнічним обстеженням охоплено близько 50 тис. км<sup>2</sup> території України. З вересня 2023 р. піротехніки додатково обстежили 50 тис. га сільгоспугідь, після чого 37 тис. га повернуто в продуктивне використання<sup>18</sup>.

Силами Центру протимінної діяльності МОУ, станом на серпень 2023 р., обстежено близько 156 тис. га територій, понад 5 тис. об'єктів, близько 8 тис. км автомобільних доріг, 2,9 тис. км залізничних колій, близько 8 тис. км ліній електропередач, 541 км трубопроводів, знешкоджено понад 528 тис. вибухонебезпечних предметів.



Фото Міжрегіонального центру гуманітарного розмінування та швидкого реагування

<sup>17</sup> «Роль цивільно-військового співробітництва у захисті цивільного населення: досвід України». – CIVIC, [https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2023/10/The-Role-of-CIMIC-in-POC\\_UKR\\_Final.pdf](https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2023/10/The-Role-of-CIMIC-in-POC_UKR_Final.pdf).

<sup>18</sup> «Мінекономіки презентувало країнам-донорам проєкт Національної стратегії протимінної діяльності». – Інтерфакс, <https://interfax.com.ua/news/economic/952827.html>.





Заходи з гуманітарного розмінування проводять вісім сертифікованих МОУ організацій (84 групи загальною чисельністю 715 саперів), ними ідентифіковано 960 ділянок загальною площею 140 км<sup>2</sup>, з них 74 км<sup>2</sup> – землі сільськогосподарського призначення, розмінувано 13 км<sup>2</sup> території<sup>19</sup>.

Підрозділами ДСНС з початку війни, станом на початок грудня 2023 р., знешкоджено 459,5 тис. вибухонебезпечних предметів, у т. ч. понад 3 тис. авіаційних бомб. Обстежено територію площею близько 111 тис. га<sup>20</sup>.

Проблемним питанням є брак людських і технічних ресурсів. Наразі воно розв'язується за рахунок допомоги іноземних партнерів. Планами протимінної діяльності на 2024 р. передбачається підготувати 3-10 тис. фахівців, а також виділити \$250 млн на закупівлю спеціальної техніки. Іноземні донори фінансують зарплати саперам, навчання та придбання машин для розмінування. З 24 лютого 2022 р. Україні пообіцяли профільної допомоги на понад \$300 млн. Штат саперів до кінця 2023 р. планується збільшити втричі, порівняно з початком року. Кількість машин для механізованого розмінування у 2024 р. планується довести до 99. До війни їх було лише кілька одиниць<sup>21</sup>.

Великий обсяг робіт виконується громадськими організаціями. Зокрема, з початку повномасштабного вторгнення 130 волонтерів-інструкторів з мінної небезпеки Українського Червоного Хреста провели понад 4 тис. навчальних курсів для населення. Станом на жовтень 2023 р., курси відвідали понад 62 тис. людей, серед яких 26 тис. – діти<sup>22</sup>. Активну

<sup>19</sup> «...відбулося засідання Національного органу з питань протимінної діяльності». – МОУ, <https://www.mil.gov.ua/news/2023/08/18/obstezheno-155781-ga-teritorij-zneshkodzheno-528081-vibuhonebezpechnih-predmetiv-vidbulosya-zasidannya-nacjonalnogo-organu-z-pitan-protiminnoi-diyalnosti>.

<sup>20</sup> «Від початку війни піротехніки знешкодили понад 459 тисяч вибухонебезпечних предметів». – Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3794727-vid-pochatku-vijni-pirotehnikizneskodili-ponad-459-tisac-vibuhonebezpechnih-predmetiv.html>.

<sup>21</sup> Жирохов М. «Мінна небезпека: Україна поступово звільняє власні території від вибухонебезпечного забруднення». – Mind, <https://mind.ua/openmind/20263400-minna-nebezpeka-ukrayina-postupovo-zvillyaie-vlasni-teritoriyi-vid-vibuhonebezpechnogo-zabrudnennya>; «Україна не тільки розмінує землі, а й заробить на цьому...». – Економічна правда, <https://www.epravda.com.ua/publications/2023/10/9/705226>.

<sup>22</sup> «Інформування з мінної небезпеки – один з важливих напрямів роботи ТЧХУ». – Товариство Червоного Хреста України, <https://redcross.org.ua/news/2023/09/56189>; «В українських школах запровадять обов'язкові уроки мінної безпеки». – Українська правда, <https://life.prawda.com.ua/society/2023/08/14/255909>.



роботу проводять громадські організації-члени Асоціації саперів України, Української асоціації операторів гуманітарного розмінування.

Сьогодні матеріально-технічну підтримку та підготовку підрозділів розмінування силових структур України здійснюють понад 20 країн-партнерів НАТО, ЄС, а також Швейцарія.

### Ліквідація пожеж, аварій, катастроф

ДСНС забезпечує оперативне реагування та ліквідацію наслідків масованих обстрілів населених пунктів, критичної інфраструктури, у т. ч. об'єктів зберігання і виробництва нафтопродуктів та важливих об'єктів паливо-енергетичного комплексу України, що надало можливість у найкоротші терміни відновити їх функціонування. З початку війни підрозділами ДСНС здійснено близько 130 тис. виїздів на ліквідацію наслідків обстрілів, ліквідовано понад 17 тис. пожеж, врятовано 4 430 осіб, надано психологічну допомогу понад 232 тис. осіб<sup>23</sup>.



Діяльність пожежних та аварійно-рятувальних служб ускладнювалася (особливо на початковому етапі війни у 2022 р.) суттєвими втратами техніки, адміністративних, службових і складських приміщень. Станом на 8 грудня 2022 р., було завдано шкоди понад 1,6 тис. одиницям техніки (984 – захоплено, 88 – знищено, 552 – пошкоджено) та 863 об'єктам нерухомого майна (511 – захоплено, 51 – знищено, 301 – пошкоджено). Під час гасіння пожеж на об'єктах критичної інфраструктури, спричинених ворожими ракетними та артилерійськими обстрілами, виникали проблеми із водопостачанням через руйнування трубопроводів. Ускладнилася ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій в зоні ведення бойових дій у зв'язку з обмеженням безпечних шляхів під'їзду до місця виконання завдання. Безпосередньо виконання завдань у зоні проведення

<sup>23</sup> «Оперативна інформація ДСНС...», 13 грудня 2023. – ДСНС, <https://dsns.gov.ua/uk/news/nadzvicaini-podiyi/operativna-informaciia-dsns-shhodo-naslidkiv-vedennia-boiovix-dii-rosiiskoju-federacjeju-368>.

бойових дій є небезпечним через пряму загрозу здоров'ю та життю рятувальникам, оскільки роботи проводились під постійною та великою кількістю обстрілів<sup>24</sup>. Суттєву допомогу в ліквідації наслідків ворожих обстрілів Україна отримала в рамках Механізму цивільного захисту ЄС (див. розділ 1 цього видання).

### *Оповіщення та підготовка населення*

Оповіщення населення під час воєнних дій є елементом забезпечення стійкості і стосується не лише повітряних тривог. До цієї сфери належать також, зокрема, оголошення про евакуацію, отримання гуманітарної допомоги, попередження про мінну небезпеку та багато інших. За час війни в Україні державними та недержавними суб'єктами створено багато інформаційних ресурсів для оповіщення населення про відповідні події чи заходи. Окремі з них постійно розвиваються, підвищуючи ефективність інформаційних послуг. Ефективність інших часто обмежується неналежною доступністю, якістю, оперативністю оновлення інформації. Найчастіше це стосується центральних і місцевих органів державної влади.



Автомобіль мобільної системи оповіщення

Зокрема, недостатня спроможність центральних органів державної влади, військових і військово-цивільних адміністрацій, військового командування ефективно координувати свої дії із забезпечення населення централізованою узагальненою інформацією з питань евакуації, отримання гуманітарної допомоги, мобілізації призводить до того, що частина цивільного населення змушена покладатися на неперевірені відомості із соціальних мереж. Унаслідок цього люди виявляються більш вразливими до недостовірної інформації та дезінформації, залишаються без критично важливої допомоги.

<sup>24</sup> «Дії підрозділів ДСНС в умовах воєнного стану». – Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, сс. 136-144, <https://dsns.gov.ua/upload/1/9/2/4/3/5/9/diyi-dsns-objednana-kniga-compressed.pdf>.



Іншою проблемою є те, що багато людей не цікавляться та не користуються надійними інформаційними ресурсами, що значною мірою знижує захищеність населення на випадок реалізації відповідних загроз, а також обмежує ефективність інформаційних кампаній і відповідних заходів держави.

У галузі підготовки населення до війни в Україні у передвоєнний і воєнний час у сфері захисту населення працювали і продовжують працювати практично всі центральні органи державної влади, підпорядковані їм освітні заклади та наукові установи, багато вітчизняних та іноземних громадських організацій, міжнародних агенцій. Кожен з цих суб'єктів робить суттєвий внесок у підготовку населення з тим чи іншим рівнем ефективності. Загальними проблемами в їх діяльності є зосередженість, як правило, на дуже важливих, але вузьких сферах, брак координації зусиль і намагання охопити якомога більший спектр питань з акцентом на кількості заходів, а не на охопленні якомога ширшої аудиторії. Унаслідок цього, попри яскраву звітність, суттєва частина українського суспільства залишається мало поінформованою і недостатньо активною у справах цивільного захисту зокрема та захисту Батьківщини загалом.

Отже, попереду багато роботи із впровадження в центральних і місцевих органах державної влади України, в українському суспільстві культури безпеки.

## **ВНЕСОК ВІЙСЬКОВИХ**

Під цивільно-військовим співробітництвом (ЦВС, civil-military co-operation, CIMIC) розуміється, як правило, взаємодія, співробітництво та координація дій певної військової структури з цивільним середовищем, їх взаємна підтримка, спільне планування заходів, постійний обмін інформацією на всіх рівнях між військовими та цивільними інститутами/організаціями, установами з метою досягнення визначених військових цілей з дотриманням потреб цивільного середовища (в т. ч. захист мирного населення).





Наприкінці 2018 р. у ЗСУ було створено Групу збору та узагальнення інформації про випадки загибелі чи поранення цивільного населення<sup>25</sup>. Головною функцією Групи є облік випадків поранення чи загибелі цивільних у зоні конфлікту. Група регулярно звітувала Командувачу Об'єднаних сил, узагальнювала зібрану інформацію і розробляла пропозиції з мінімізації випадків поранення чи загибелі мирного населення.

З початком широкомасштабної війни зона відповідальності Сил оборони поширилася на території Північної, Центральної, Східної і Південної України та перетинається з компетенціями багатьох органів державної, місцевої влади, громадських організацій. Захист мирного населення перетворився з допоміжного на одне з головних завдань ЦВС, надважливий компонент військового планування, підготовки і проведення операцій<sup>26</sup>.

Повномасштабна агресія росії проти України для багатьох всередині країни та за її межами стала певною несподіванкою. Профільні державні служби та багато гуманітарних організацій виявилися не готовими до масштабу жертв, руйнувань та обсягу гуманітарних потреб, спричинених діями держави-терориста. За цих умов значна частина тягаря із захисту мирного населення та задоволення гуманітарних потреб лягла на плечі місцевої влади, волонтерських організацій, міжнародних партнерів. Важливу роль у захисті, евакуації і наданні гуманітарної допомоги мешканцям прифронтових населених пунктів відіграють ЗСУ, інші силові структури.

До головних сфер ЦВС у захисті населення під час бойових дій в Україні належать: евакуація, гуманітарне розмінування, екстрена медична допомога, просвітницька робота з населенням тощо. У виконанні цих завдань офіцери ЦВС беруть участь разом з військовими адміністраціями, силами територіальної оборони, логістичного та медичного

<sup>25</sup> У червні 2018 р. між Генеральним штабом ЗСУ та міжнародною неурядовою організацією «Центр захисту цивільного населення в умовах конфлікту» (CIVIC, США) підписано Меморандум, у рамках реалізації якого Командувачем Об'єднаних сил підписано Наказ № 851 від 29 грудня 2018 р. «Про утворення робочої групи зі збору та узагальнення інформації про випадки поранення і загибелі цивільного населення». Див.: «Біла книга 2018. Збройні Сили України». – Міністерство оборони України, <https://www.mil.gov.ua/content/files/whitebook/WB-2018.pdf>.

<sup>26</sup> «Роль цивільно-військового співробітництва у захисті цивільного населення: досвід України». – CIVIC, [https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2023/10/The-Role-of-CIMIC-in-POC\\_UKR\\_Final.pdf](https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2023/10/The-Role-of-CIMIC-in-POC_UKR_Final.pdf).



забезпечення ЗСУ, Національною гвардією, Національною поліцією, ДСНС, добровільними формуваннями територіальних громад. При цьому саме на підрозділи ЦВС покладена координація заходів із захисту цивільного населення між військовими адміністраціями та військовим командуванням.

### Евакуація та гуманітарна допомога

Упродовж 2022 р. представники Сил оборони забезпечили евакуацію 600 тис. цивільних громадян із районів ведення бойових дій<sup>27</sup>: близько 150,6 тис. осіб — із Запорізької області; понад 108 тис. — з Сумської; понад 89,6 тис. — з Донецької; понад 80 тис. — з Херсонської; 57 тис. — з Луганської; 50 тис. — з Житомирської; 40,3 тис. — з Харківської; понад 21 тис. — з Київської; 9,5 тис. — з Дніпропетровської. З метою забезпечення засобами першої необхідності цивільного населення у прифронтових зонах і постраждалих населених пунктах ЗСУ здійснили супровід та розподіл гуманітарної допомоги загальним обсягом понад 2 млн т.

У 2023 р., хоч і в менших масштабах, ця робота продовжилася. Особливо напруженою вона була на Куп'янському, Авдіївському, Запорізькому, Херсонському напрямках, де російські війська вдаються до інтенсивних обстрілів прифронтових населених пунктів. В окремих громадах запроваджувалася примусова евакуація родин з дітьми, людей похилого віку та маломобільних осіб. Багато хто з них відмовлялися евакуюватися, що свідчить про те, що в мирний час відповідна просвітницька робота з цими групами громадян або не проводилася, або проводилася з неналежною якістю. У воєнний час це призводить до затримки евакуаційних заходів та наражає на додаткову небезпеку як цивільне населення, так і представників евакуаційних служб.

### Гуманітарне розмінування

Основний обсяг завдань з організації, координації та здійснення розмінування територій в Україні виконують Національний орган з питань протимінної діяльності, Центр протимінної діяльності (ЦПД) Державної спеціальної служби транспорту МОУ разом з Центром гуманітарного

<sup>27</sup> «У 2022 році військові допомогли евакуювати з районів бойових дій понад 600 тисяч цивільних». — Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3644644-u-2022-roci-vijskovi-dopomogli-evakuuvati-z-rajoniv-bojovih-dij-ponad-600-tisac-civilnih.html>.



розмінування ДСНС у тісній взаємодії з потужними вітчизняними та іноземними громадськими організаціями.

Головними напрямками діяльності ЦПД є розмінування об'єктів транспортної інфраструктури, промислових споруд і будівель, земель сільсько-господарського призначення. Станом на листопад 2023 р., ЦПД ідентифікував 1 400 замінованих ділянок (20 тис. га), провів 141 навчання з протимінних питань, сертифікував 8 операторів протимінної діяльності, ще 9 перебувають у процесі сертифікації. До розмінування залучаються 5 тис. працівників ЦПД і слухачів профільних навчальних закладів<sup>28</sup>.

Загалом, допомога військових у розмінуванні під час війни відбувається у двох основних форматах. Безпосередньо поблизу районів бойових дій військові сапери є фактично єдиними, хто може розмінувати дороги і місцевість, або знешкоджувати вибухонебезпечні предмети в інтересах місцевого населення. Якщо це потрібно, представники місцевих органів влади звертаються до командування бригад і їм на допомогу виділяються штатні саперні підрозділи.

Більш системно надається допомога у звільнених від ворога областях, де є можливість більш спокійно і планово обстежувати фермерські господарства, подвір'я і присадибні ділянки, кладовища, дороги до городів і пасовищ. Адже відступаючи поспіхом, окупанти зазвичай залишали по собі чимало небезпечних для мирних мешканців вибухонебезпечних предметів.

Зокрема, після відступу окупантів на Чернігівщині Оперативне командування «Північ» започаткувало гуманітарну ініціативу «Збройні Сили України підставляють плече». На прохання жителів населених пунктів області саперна група військовослужбовців своєчасно реагує і обстежує території щодо наявності вибухонебезпечних предметів.

Крім зачистки території військовослужбовці проводять профілактичну роботу щодо добровільної здачі населенням набоїв, боєприпасів і зброї, залишеної окупантами<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Повідомлення у Facebook Державної спеціальної служби транспорту, 7 листопада 2023 р., <https://www.facebook.com/uadsst/posts/pfbid02pL8s33YUmTzawUxcuWH37Qoqdpysih81DwAgowQEEJf3h8iwaEHMCCc9twTGoayl>.

<sup>29</sup> «Військові сапери оперативного командування «Північ» допомагають населенню Чернігівщини». – Facebook сторінка Оперативного командування «Північ», 31 травня 2022 р., [https://www.facebook.com/kommander.nord/posts/2159318037582316/?paipv=0&eav=AfaORPpVTInNepOeM5YQpL4ASejY9ntu4iJA57m46E\\_Y-iMfMQIOA7Yevf0hxE9\\_fDc&rdr](https://www.facebook.com/kommander.nord/posts/2159318037582316/?paipv=0&eav=AfaORPpVTInNepOeM5YQpL4ASejY9ntu4iJA57m46E_Y-iMfMQIOA7Yevf0hxE9_fDc&rdr).



Сапери ЗСУ отримали обладнання для розмінування, листопад 2023. Фото благодійного фонду «Повернись живим»

З іншого боку, саперні підрозділи ЗСУ отримують від благодійних фондів і громадських організацій технічну допомогу, що сприяє їхній якісній роботі з гуманітарного розмінування<sup>30</sup>.

### Медична допомога

Безпосередньо поблизу районів бойових дій військові медики є одними з тих, хто може надати своєчасні медичні послуги місцевому населенню. На їхньому рахунку багато врятованих життів цивільних<sup>31</sup>. У рамках гуманітарної ініціативи «Збройні сили України підставляють плече» медики ЗСУ допомагають не лише військовим, але й усім цивільним громадянам, волонтерам та іноземцям, хто потребує медичної допомоги.

У віддалених від фронту регіонах допомога цивільним громадянам надається військовими медиками більш системно. Зокрема, в рамках згаданої вище гуманітарної ініціативи, військові медики оперативного командування «Північ» допомагають населенню шляхом відрядження на допомогу мешканцям населених пунктів груп у складі терапевта, невролога та педіатра<sup>32</sup>.

Крім того, на прохання громад, військові лікарі організують прийом мешканців населених пунктів, які протягом повномасштабного вторгнення військ РФ побували під окупацією. У таких випадках серед поширених захворювань спостерігаються стреси, психоемоційні



<sup>30</sup> «ЗСУ отримали 25 комплектів для розмінування від «Повернись живим». – Портал Мілітарний, <https://mil.in.ua/uk/news/zsu-otrymaly-25-komplektiv-dlya-rozminuvannya-vid-povernys-zhyvym>.

<sup>31</sup> Нужненко С. «Янголи війни»: як працюють бойові медики у гарячих точках. – Радіо Свобода, <https://www.radiosvoboda.org/a/photo-den-medyka-front/32523010.html>.

<sup>32</sup> Білоус С. «Військові медики допомагають населенню Чернігівщини». – ЧЕline, <https://cheline.com.ua/news/society/vijskovi-mediki-dopomagayut-naselennyu-chernigivshhni-301085>.



розлади, больовий синдром, гіпертонічні, серцево-судинні хвороби, проблеми зі шлунком. Окрім надання допомоги на місці, медики зазвичай привозять із собою необхідні ліки, які надають волонтерські організації.

### Участь в оповіщенні та підготовці населення

Враховуючи зазначені у попередньому підрозділі прогалини в інформаційній роботі органів державної влади, а також досвід у захисті цивільного населення структур ЦВС, останні могли б (і мали б) надати місцевим адміністраціям певну допомогу. Але жодних централізованих зусиль або рекомендацій у розробці правил і процедур евакуації, надання гуманітарної допомоги, забезпечення комендантської години, оповіщення цивільного населення з боку структур ЦВС не було<sup>33</sup>.

З початком війни значна частина завдань із взаємодії Сил оборони з цивільним середовищем лягла на плечі новостворених Сил територіальної оборони (ТрО) ЗСУ. Комплектування штату Командування та бригад ТрО відбувалося швидко, а подекуди хаотично, без належного професійного відбору та підготовки кадрів, зокрема офіцерів ЦВС. Як наслідок, у перші місяці бойових дій їх діяльність була переважно реактивною, без повного розуміння покладених на них вимог, функцій і завдань. За цих умов на успіх ЦВС можна було розраховувати завдяки соціальним навичкам окремих офіцерів, що прийшли до Сил ТрО з багатьох цивільних сфер; зокрема, завдяки їх здатності домовлятися і співпрацювати, брати на себе ініціативу, креативно мислити та діяти, адаптуватися до нових умов<sup>34</sup>.

З метою посилення потенціалу ТрО в питаннях ЦВС у період з травня по грудень 2022 р. CIVIC (Центр з питань цивільних в умовах конфлікту) у співпраці з Національним університетом оборони ім. І. Черняхівського розробив і провів майже в усіх областях України триденний курс для військовослужбовців ТрО з питань ЦВС і захисту цивільного населення. У курсі взяли участь групи з 8-15 осіб зі складу бригад ТрО. Навчання пройшли близько 200 офіцерів ЦВС.

При Національному університеті оборони України функціонує Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації, в одній із груп якого

<sup>33</sup> Роль цивільно-військового співробітництва у захисті цивільного населення: досвід України. – CIVIC, [https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2023/10/The-Role-of-CIMIC-in-POC\\_UKR\\_Final.pdf](https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2023/10/The-Role-of-CIMIC-in-POC_UKR_Final.pdf).

<sup>34</sup> Там само.



викладається однотижневий курс цивільно-військових відносин, демократичного цивільного контролю та актуальних проблем національної безпеки і оборони держави. Слухачами курсу є керівники і спеціалісти структурних підрозділів МОУ, Генерального штабу та органів військового управління ЗСУ.

Військовий інститут Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка з 2018 р. щорічно випускав до 20 курсантів за фахом «Цивільно-військові відносини». З травня 2023 р. Інститут започаткував двотижневий курс ЦВС, слухачами якого стали 33 офіцери Сухопутних військ, Військово-морських сил та Повітряних сил ЗСУ.



У Польщі відбувся курс з цивільно-військового співробітництва за стандартами НАТО для українських військових. Генеральний штаб ЗСУ, 28 август 2023, <https://www.facebook.com/GeneralStaff.ua/posts/pfbid09CbtyRwzU-9988ej7kXPT7Ujk7EnejQK9D4cjMeKxtm-95sEqA3rYzP5vgQeA3tGuLl>

підготовки до іноземних місій (Centrum Przygotowań do Misji Zagranicznych) у Кельце, Польща.

Проте навіть спільних зусиль не вистачає для забезпечення потреб ЗСУ (особливо Сил ТрО) та інших силових структур у комплектуванні підрозділів ЦВС кваліфікованими кадрами.

Фахівці усіх видів і родів військ ЗСУ (не лише офіцери ЦВС) за погодженням та на прохання місцевих органів влади періодично залучаються до проведення занять для місцевих жителів з питань мінної безпеки, надання першої домедичної допомоги, поведінки під час повітряної тривоги, правил поводження у зонах зараження отруйними речовинами тощо<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Див. посилання 20; а також: «Цивільно-військове співробітництво Повітряних Сил: становлення й здобутки». – АрміяInform, <https://armyinform.com.ua/2023/05/05/cyvilno-vijskove-spirobitnytvo-povitryanyh-syl-stanovlennya-j-zdobutky/>.

Командуванням Сил ТрО розроблено ряд навчальних курсів для добровольців ТрО, а також курсів загальної підготовки для цивільного населення, зокрема: «Базова загальновійськова підготовка», «Військова підготовка для кожного», «Вогнева підготовка», «Тактична медицина», «Національно-патріотична підготовка»<sup>36</sup>.

Під час занять військові надають знання та формують навички, які в умовах воєнного часу можуть стати у пригоді кожному цивільному: демонструють макети різноманітних вибухових пристроїв, пояснюють, як діяти у разі виявлення небезпечних знахідок, навчають належному комплектуванню та використанню медичних аптечок, правилам домедичної допомоги тощо.

У співпраці з відділами зв'язків з громадською організаціями місцевогосамоврядування та військовими адміністраціями офіцери ЦВС проводять зустрічі з громадськістю, спрямовані на підтримку в суспільстві морально-політичного духу та єдності, запобігання паніки, налаштованості на перемогу.



### *Співробітництво в захисті від ударів з повітря*

Крім зазначених вище традиційних сфер участі військових у захисті цивільних, під час війни в Україні з'явилися й нові напрями спільного докладання зусиль військових і цивільних. Одним із таких напрямів стала участь територіальних громад у протиповітряній обороні.

Українська ППО виявилася здатною позбавити російську авіацію свободи дій у повітрі над підконтрольною уряду України територією. Водночас, вона виявилася невідповідною місії захисту населення та критичної інфраструктури від ударів ракетами і дронами. Упродовж 2022 р. російські військові атакували українську електроенергетичну систему, цивільну комунальну інфраструктуру. Взимку 2022-2023 рр. постраждало понад 50% енергетичного сектору України, в усіх регіонах України відбувалися тимчасові відключення електроенергії.

<sup>36</sup> Див. сайт Сил територіальної оборони, <https://sprotyvg7.com.ua>.



Ситуація значно покращилася за рахунок надходження до України західних зенітних ракетних і гарматних систем, завдяки чому ефективність системи ППО значно підвищилася — збиваються 80–90% повітряних цілей. Проте 10–20% російських ракет і дронів та їх уламки все ж таки завдають шкоди, забирають життя мирного населення. Значною мірою дошкуляють дешеві іранські Shahed-136/131 та їх російські аналоги, боротьба з якими із застосуванням високовартісних зенітних ракет вважається надто витратною. Водночас використання для цього переносних зенітно-ракетних комплексів (ПЗРК), малокаліберних зенітних гармат, крупнокаліберних і звичайних кулеметів, встановлених на автомобільних шасі, виявилось досить ефективним. Оснащення такою зброєю мобільних груп, розташованих на найбільш загрозливих напрямках підльоту високоманеврених дронів і крилатих ракет розглядається як перспективний напрям подальшого підвищення ефективності української системи ППО та широко використовується ЗСУ, Національною гвардією Державною прикордонною службою<sup>37</sup>.



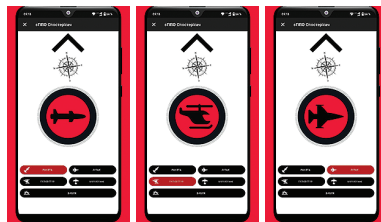
Мобільні вогневі групи знищують Shaheds

На цю ініціативу військових відгукнулися окремі територіальні громади (насамперед ті, які найбільшою мірою страждають від ударів з повітря), утворюючи у складі батальйонів ТрО або добровольчих формувань мобільні вогневі групи боротьби з повітряними цілями. В них у вільний від роботи час чергують добровольці, чия робота тут є безоплатною. Автівки для монтажу на них зброї, пальне, допоміжне обладнання (ліхтарі, тепловізори, планшети) надають, як правило, волонтери<sup>38</sup>. Командують підрозділами представники ТрО.

<sup>37</sup> Див, наприклад: «Як працює по «бледінах» ППО ЗСУ: розповідь командира мобільної групи». — Новинарня, <https://novynarnia.com/2022/12/06/ekozaq>; «Мобільна ППО проти ударних безпілотників: просте рішення, щоб ефективно збивати сотні іранських дронів», [https://defence-ua.com/news/mobilna\\_ppo\\_proti\\_udarnih\\_bezpilotnikiv\\_proste\\_rishennja\\_schob\\_efektivno\\_zbivati\\_sotni\\_iranskih\\_droniv-9363.htm](https://defence-ua.com/news/mobilna_ppo_proti_udarnih_bezpilotnikiv_proste_rishennja_schob_efektivno_zbivati_sotni_iranskih_droniv-9363.htm); «Прикордонники показали, як мобільні групи ППО знищують ворожі «Шахеда». — Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3784572-prikordonniki-pokazali-ak-mobilni-grupi-ppo-znisuut-vorozhi-sahedi.html>.

<sup>38</sup> «На Львівщині мобільні вогневі групи отримали ще вісім позашляховиків». — Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3797596-na-lvivsini-mobilni-vognevi-grupi-otrimali-se-visim-pozaslahovikiv.html>.

Суттєвий внесок у захист населення та боротьбу з крилатими ракетами і дронами робить публічна система оповіщення про повітряні цілі на основі додатка «єППО» (<https://eppo.ua.com>), завдяки якому кожен громадянин може надіслати повідомлення про повітряну ціль, яку він спостерігає, підвищуючи своєчасність і точність реагування системи ППО. Максимальну користь приносять повідомлення від людей у віддалених районах країни, саме через які ворог намагається діставалися до цілей всередині України. Система єППО є розробкою українських волонтерів і схвалена Головним управлінням розвідки МОУ<sup>39</sup>.



Застосунок єППО

## ПРОБЛЕМИ УТВОРЕННЯ ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Добровольчі формування територіальних громад відіграють важливу роль у захисті населення в умовах надзвичайних ситуацій воєнного, техногенного, природного та соціального характеру у взаємодії з місцевими органами державної влади, бригадами та батальйонами Сил ТрО ЗСУ, місцевими підрозділами ДСНС, Національної гвардії, Національної поліції, Державної прикордонної служби.

За сферою компетенції добровольчі формування та визначальні законодавчі акти, що регулюють їх діяльність, умовно можна поділити на три категорії:

- ✓ цивільного захисту (Кодекс цивільного захисту України<sup>40</sup>);
- ✓ охорони правопорядку і державного кордону (Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону»<sup>41</sup>);

<sup>39</sup> «Українці через застосунок єППО можуть допомогти зенітникам збивати ворожі дрони та ракети». – Головне управління розвідки МОУ, <https://gur.gov.ua/content/ukrainsi-cherez-zastosunok-ieppo-mozhut-dopomohy-zenitnykam-zbyvaty-vorozhi-drony-ta-rakety.html>.

<sup>40</sup> Кодекс цивільного захисту України. – Офіційний вебпортал парламенту України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.

<sup>41</sup> Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону». – Офіційний вебпортал парламенту України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>.



- ✓ сприяння територіальній обороні (Закон України «Про основи національного спротиву»<sup>42</sup>).

Кожна з цих категорій має свої специфіку, відмінності та, відповідно, проблеми, пов'язані з утворенням, діяльністю та забезпеченням добровольчих формувань. Головними чинниками, що негативно впливають на результативність діяльності систем захисту населення в цих сферах є сприйняття (іноді неадекватне) населенням, органами влади реальних і потенційних загроз, ресурсні обмеження на державному, регіональному та місцевому рівнях, недовіра до державних інститутів, розбіжності між загальнодержавними, відомчими, містечковими інтересами.

Якщо рівень загроз аварій, мінування, пожеж та їх сприйняття в суспільстві є досить високим, то і ставлення держави і громад є відповідним. На сьогодні на території України функціонує, зокрема, понад 1 тис. підрозділів місцевої державної та близько 1,3 тис. — добровільної пожежної охорони. Активно відбувається процес збільшення кількості останніх — до понад 2 тис.

У питаннях технічного оснащення аварійно-рятувальних, саперних, пожежних служб Україна отримує величезну допомогу від закордонних партнерів<sup>43</sup>.

На думку представників місцевих органів влади, опитаних Центром Разумкова, створенню добровольчих формувань у територіальних громадах найбільшою мірою сприяє саме ДСНС (3,7 бала за 5-бальною шкалою; див. Додаток).

<sup>42</sup> Закон України «Про основи національного спротиву». — Офіційний вебпортал парламенту України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.

<sup>43</sup> «ДСНС отримає спецобладнання від Фонду «Партнерство за сильну Україну» Chemonics». — Портал МВС, <https://mvs.gov.ua/news/dsns-otrimaje-specobladnannya-vid-fondu-partnerstvo-zasilnu-ukrayinu-chemonics>; «Ігор Клименко: прозоре використання отриманої від партнерів допомоги - умова ефективної співпраці». — ПРЕС-служба ДСНС, <https://zt.dsns.gov.ua/news/ostanninovini/igor-klimenko-prozore-vikoristannia-otrimanoyi-vid-partneriv-dopomogi-umova-efektivnoyi-spiivpraci>.



\* За 5-ти бальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає «зовсім не сприяє», «5» – високий рівень сприяння.

Попри те, що в цій сфері є багато проблем, але переважна більшість з них мають суто технічний характер – тобто складних завдань, що розв'язуються спільними зусиллями ДСНС, місцевих органів влади і громад.

Протилежна тенденція спостерігається з добровольчими формуваннями територіальних громад сприяння територіальній обороні (ДФТГ). Відбувається процес скорочення їх кількості: з майже тисячі таких формувань наприкінці 2022 р. наразі залишилося менше 250. Цей процес триває і викликає обурення з боку патріотично налаштованих членів ДФТГ, які доклали багато зусиль для їх створення та оборони своїх населених пунктів від навали російських військ на початку війни, а тепер виявилися непотрібними і проігнорованими під час ухвалення рішень про ліквідацію їх ДФТГ<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Див. наприклад: «ДФТГ Києва намагаються неправомірно та з максимальним замовчуванням розпустити». – Спільно, <https://spilno.org/interview/dobrovolchi-formuvannya-kyyeva-namahayutsya-nepravomirno-ta-z-maksymalnym-zamovchuvannyam-rozpustyty>.



Процес скорочення кількості ДФТГ пов'язаний з кількома об'єктивними та суб'єктивними чинниками, зокрема:

1. Відбувається перегляд і вдосконалення планів оборони, підготовки територій, потрібних структур і спроможностей сил оборони<sup>45</sup> (про подобиці цих змін громадськість із зрозумілих причин не інформується).

2. Ресурсні (технічні, фінансові) обмеження на рівнях як Командування Сил ТрО, військових адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування торкаються і ДФТГ. Ситуація ускладнюється намаганнями уряду перерозподілити фінансові ресурси з місцевого рівня на державний.

3. Значна частина особового складу ДФТГ була «вимита» мобілізаційними заходами, а також недостатньою матеріальною мотивацією в умовах критичної обмеженості джерел отримання засобів існування в умовах війни. Реальна чисельність окремих ДФТГ обмежується лише керівним складом.

4. Командуванню Сил ТрО зручніше та корисніше займатися формуванням боєздатних батальйонів ТрО, ніж «квазівоєнізованих» ДФТГ, — хоча удосконалення роботи з ДФТГ здійснюється<sup>46</sup>. З іншого боку, територіальні громади не можуть не реагувати на той факт, що у випадку рішення Головнокомандувача ЗСУ про застосування ДФТГ за межами визначеної зони територіальної оборони, згідно із Законом «Про основи національного спротиву», відповідні населені пункти можуть залишитися беззахисними.

5. Спостерігаються розбіжності в позиціях громад східних, північних і південних областей України — що повною мірою зазнали на собі усіх жахів війни, досі відчувають небезпеку їх повторення і тому знають реальну цінність ДФТГ, — на протигагу багатьом громадам західних і частини центральних областей, які періодично страждають лише від російських ракетних ударів. Останні надають перевагу створенню добровільчих формувань цивільного захисту: добровільних пожежних та аварійно-рятувальних команд.

<sup>45</sup> Баргилевич А., Командувач Сил територіальної оборони Збройних Сил України, «Маємо завжди бути на крок попереду ворога». — Голос України, <http://www.golos.com.ua/article/375417>.

<sup>46</sup> Там само; див. також: «На Громадській раді при Міноборони розглянули питання діяльності ДФТГ». — АрміяInform, <https://armyinform.com.ua/2023/02/28/na-gromadskij-radi-pry-minoborony-rozglyanuly-pytannya-diyalnosti-dftg>.





Попри наявність таких і багатьох інших проблем, до них не можна ставитися як до нерозв'язних і йти шляхом простого скорочення ДФТГ, – якщо в суспільстві сформоване розуміння потреби в них і їх користі для захисту громад, зокрема і переважно, від дій наземних сил ворога. У цьому випадку найбільш виправданим міг би бути наступний підхід:

1. Чіткіше визначити сферу відповідальності ДФТГ. Їх головними завданнями мають бути захист територіальних громад, допомога поліції, місцевим державним і добровільним підрозділам цивільного захисту, підготовка населення. За умов масштабної мобілізації особовий склад ДФТГ опиниться в лавах ЗСУ, а у скороченому складі вони виявляться непридатними (обмежено придатними) для виконання більш складних завдань ТрО, тим більше, за межами зони їх відповідальності. Водночас ДФТГ могли б стати організаційними центрами докладання зусиль громадськості з підготовки населення та мобілізаційного резерву. За потреби, у випадку наближення ворожих сил до населених пунктів, вони могли б відігравати роль організаційного ядра для створення на їх базі тимчасових добровольчих формувань, які згодом мали б перетворюватися на батальйони у складі Сил ТрО. Але для цього Командуванню Сил ТрО та територіальним громадам доведеться докласти значно більших зусиль з оснащення ДФТГ.

2. Виходячи з цього, ДФТГ доцільно підпорядковувати органам управління територіальних громад та координувати їх діяльність з місцевими органами державного управління та органами управління відповідних силових структур (Сил ТрО, Національної гвардії, Національної поліції, Державної прикордонної служби, ДСНС). Такої думки дотримуються 56% опитаних Центром Разумкова представників місцевих органів влади; 40% – вважають, що ДФТГ мають підпорядковуватися відповідним органам управління силових структур (див. Додаток).

3. З урахуванням потужного негативного впливу мобілізації на чисельність особового складу ДФТГ, добровільне комплектування їх ядра доцільно обмежити особами, непридатними (обмежено придатними) для військової служби за віком або станом здоров'я. Решта добровольців можуть вступати до ДФТГ на тимчасовій основі – до їх призову на військову службу.



Що стосується ресурсного забезпечення ДФТГ, то це значною мірою залежить від ставлення і можливостей держави та територіальних громад. Згідно з результатами експертного опитування, ставлення громад до діяльності ДФТГ та інших добровольчих формувань оцінюється на 4 бали за 5-ти бальною шкалою (Додаток).



\* За 5-ти бальною шкалою від 1 до 5, де «1» означає «вкрай негативне ставлення», «5» – «дуже позитивне ставлення».

Очільники органів місцевого самоврядування 20-30% громад виправдовують недостатню увагу до створення та підтримки ДФТГ відсутністю коштів у місцевому бюджеті (див. таблицю нижче). Проте приклад інших громад свідчить про те, що це залежить не стільки від фінансових обмежень, скільки від усвідомлення реальної воєнної небезпеки, здатності правильно визначити пріоритети фінансових витрат, вміння залучати допомогу, ефективно і прозоро розпоряджатися ресурсами.

**ЗДАТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД  
САМОСТІЙНО СТВОРЮВАТИ ДОБРОВОЇЛЬНІ ФОРМУВАННЯ,  
середній бал\***

Вид формувань	Бали					Середній бал
	«1»	«2»	«3»	«4»	«5»	
Добровольчі формування територіальних громад сприяння територіальній обороні	1,9	21,2	23,1	25,0	28,8	3,6
Добровольчі формування територіальних громад сприяння цивільному захисту	7,7	9,6	26,9	23,1	28,8	3,6
Добровольчі формування територіальних громад сприяння охороні правопорядку та державного кордону	9,6	21,2	21,2	7,7	34,6	3,4

За 5-ти бальною шкалою, де «1» означає «вкрай низьку здатність», «5» – «дуже високу здатність».

Зокрема, мерія м. Тростянець, попри значні витрати на відновлення руйнувань у місті, спромоглась акумулювати в місцевому бюджеті 1,3 млн грн на потреби ДФТГ і виплатити його членам одноразову фінансову допомогу в розмірі 5-10 тис. грн<sup>47</sup>. У м. Суми на утримання дев'яти ДФТГ<sup>48</sup> (наразі їх кількість, за рішенням Командування Сил ТрО, скорочується до чотирьох) витрачають з бюджету до 200 млн грн на рік або майже 17 млн грн на місяць. Розмір одноразової допомоги членам ДФТГ становить 15 тис. грн.

Враховуючи не лише можливість затягування війни, але й невідворотність існування України впродовж тривалого часу поряд з державою-агресором, яка не визнає норм міжнародного права, зміцнення обороноздатності та національної стійкості України загалом і системи цивільної оборони та захисту зокрема має вважатися пріоритетом як державної політики, так і діяльності місцевих органів влади і громад.

<sup>47</sup> «Скільки платити добровольцям територіальних громад вирішує місцева влада – міський голова Тростянця Юрій Бова». – Українське Радіо, <https://ukr.radio/news.html?newsID=98785>.

<sup>48</sup> «Скільки коштує утримання ДФТГ в Сумах». – СпецКор, <http://spec-kor.com.ua/news/communities/5152-skilky-koshuie-utrymannia-dfth-v-sumakh.html>.



## **ВИСНОВОК**

Україна виявилася недостатньо готовою до забезпечення належного цивільного захисту населення в умовах повномасштабної війни, численних порушень окупантами міжнародних норм і правил. Ідеться не лише про об'єктивний брак ефективних систем протиповітряної/протиракетної оборони на початковому етапі війни, але й про недостатню готовність систем евакуації, рятувальних служб (попри насправді героїчну роботу їх працівників), захисних споруд для населення до функціонування в режимі непередбачуваного навантаження.

Причому саме нездатність передбачити масштаби і характер збройної агресії росії, завчасно підготувати відповідним чином ЗСУ, інші силові структури, систему цивільного захисту стала однією з причин масштабних руйнувань і втрат цивільного населення. У цьому є провина як центральної, так місцевої влади.

Цивільно-військове співробітництво у сфері захисту населення зіткнулося із суттєвим викликом — поширенням зони відповідальності на всю територію України. За цих умов чисельність і рівень підготовки офіцерів ЦВС у складі наявних та новоутворених силових структур (зокрема, Сил ТрО ЗСУ) не могли відповідати реальним потребам. Проте завдяки зусиллям політичного та військового керівництва, самовідданій праці офіцерів ЦВС, всього особового складу силових структур, неоціненній допомозі волонтерського руху та закордонних партнерів ситуація дещо «нормалізується», якщо цей термін є доречним в умовах війни.

Суттєвий внесок у зрив планів агресора та забезпечення національної стійкості України зробили добровольчі формування територіальних громад. У багатьох випадках вони першими опинилися на рубежах оборони, в місцях аварій, катастроф, пожеж. Робота в напрямі удосконалення процесів їх утворення, управління діяльністю, всебічного забезпечення має бути продовжена з урахуванням отриманих уроків, наявних і майбутніх потреб.

# 3.

## ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Після повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 р. перед Україною гостро постали виклики захисту населення і збереження національної стійкості. Український народ, держава, за допомоги іноземних партнерів, впоралися з цими викликами. Водночас держава і громадськість України повинні реалістично та відповідально підійти до вивчення та засвоєння позитивних і негативних уроків.

Частина цих уроків може бути засвоєна завдяки врахуванню досвіду іноземних країн у побудові систем захисту населення в умовах надзвичайних ситуацій, у т. ч. воєнного характеру. Головними з них є наступні: чіткий розподіл повноважень і, головне, відповідальності між державним і місцевим рівнями управління та забезпечення діяльності системи цивільного захисту; надання значної уваги активній участі громадянського суспільства, добровільності та децентралізації; значна роль у захисті населення та забезпеченні стійкості на національному та локальному рівнях належить підготовці та стимулюванню населення; впровадження комплексного підходу до запобігання, реагування та ліквідації наслідків широкого діапазону надзвичайних ситуацій.

Проблеми із захистом населення, що проявилися під час широко-масштабної війни з росією, особливо на її початковому етапі, створили привід для переосмислення державної політики та практики у сферах цивільного захисту та цивільно-військового співробітництва. Це дає можливість їх удосконалення на поточному етапі та на подальшу перспективу. Одними з головних напрямів цього процесу можуть бути:

- ✓ перегляд, взаємоузгодження та кодифікація законодавчих і нормативних актів у сфері забезпечення національної стійкості, ролі і місця держави, територіальних громад і громадських організацій;
- ✓ удосконалення процесів, процедур, механізмів діяльності і взаємодії усіх складових систем оборони та цивільного захисту, доведення до автоматизму вмінь користуватися ними;



- ✓ вдосконалення механізмів відповідальності центральних, місцевих органів влади, їх керівників і працівників за доручену ділянку роботи, ухвалення рішень і їх виконання, особливо у сфері пріоритизації ресурсних витрат;
- ✓ налагодження партнерських відносин у сфері захисту населення між державою і суспільством, ефективної взаємодії силових структур з громадськими організаціями (особливо з волонтерським рухом);
- ✓ запровадження реального демократичного контролю не лише над силовими структурами, але й над всіма органами влади;
- ✓ залучення іноземної допомоги та ефективне її використання, налагодження конструктивних взаємовідносин з наявними та потенційними іноземними партнерами.

Однією із головних причин наявних проблем у сферах організації, управління, реалізації заходів захисту населення на всіх рівнях є брак безпекової культури в державі та суспільстві. Тому підвищена увага має надаватися питанням: навчання та підвищення кваліфікації фахівців у всіх сферах і на всіх рівнях з акцентом на системності мислення і вмінні оперативно ухвалювати складні рішення; підготовці населення до дій у надзвичайних ситуаціях з акцентом на розумінні джерел походження і способів реалізації загроз, правил поведінки під час їх виникнення та ліквідації наслідків.

Коли світ вступає у смугу відродження конфліктів високої інтенсивності, Україна приречена існувати в сусідстві з державою-агресором. Ця загроза не зникне навіть у випадку розвалу росії. За цих умов, разом з бажаними міжнародними гарантіями безпеки, Україна відчуває потребу в суттєвому зміцненні на постійній основі своєї обороноздатності та національної стійкості. Крім відповідних реформ у системах оборони та цивільного захисту, це передбачає, як це не прикро, певну мілітаризацію усіх сфер життєдіяльності держави та суспільства. Це, своєю чергою, вимагатиме відповідного перегляду пріоритетів державної політики на найближчу та подальшу перспективу, в т. ч. планів повоєнної відбудови України.

# ПРОБЛЕМИ СПІВРОБІТНИЦТВА ДЕРЖАВИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ЗАХИСТІ НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ ВОЄННИХ ДІЙ

(результати експертного опитування)

Серед опитаних експертів немає одностайності в думках щодо підпорядкування добровольчих формувань. 56% — вважають, що добровольчі формування мають підпорядковуватися органам управління територіальних громад та координувати діяльність з місцевими органами державного управління та органами управління відповідними силовими структурами. 40% — дотримуються думки, що добровольчі формування мають підпорядковуватися відповідним органам управління силових структур, які планують їх діяльність у рамках державної політики та в інтересах територіальних громад.

Відповіді на це запитання значною мірою залежать від місця роботи експертів. Так, серед експертів, що працюють у місцевих державних адміністраціях, три чверті (75%) вважають, що добровольчі формування мають підпорядковуватися органам управління територіальних громад і лише 25% дотримуються іншої думки. Водночас серед працівників військово-цивільних адміністрацій думку про доцільність підпорядкування добровольчих формувань органам управління територіальних громад висловили лише 37,5%, а протилежну — 50%. Розподіл відповідей експертів з органів місцевого самоврядування є близьким до загального: 55% та 41%, відповідно.

<sup>1</sup> Опитування проводилося соціологічною службою Центру Разумкова за фінансової підтримки Офісу Фонду Ганса Зайделя в Києві з 3 по 14 листопада 2023 р. Було опитано 52 експерти (представники місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій, органів місцевого самоврядування) у 14 обл. України та м. Києві.



Оцінки експертів здатності добровольчих формувань територіальних громад ефективно виконувати покладені на них завдання є помірно позитивними. Відносно кращу ефективність, на думку експертів, мають добровольчі формування територіальних громад сприяння територіальній обороні — 3,9 бала за 5-бальною шкалою. При цьому жоден з експертів не оцінив ефективність цих формувань найнижчим балом.

Середні оцінки здатності ефективно виконувати покладені на них завдання добровольчими формуваннями територіальних громад сприяння цивільному захисту та добровільними формуваннями територіальних громад сприяння охороні правопорядку та державного кордону склали по 3,7 бала.

При цьому більшість експертів (56%) вважають доцільним поєднання функцій територіальної оборони, охорони правопорядку та державного кордону, цивільного захисту в одному добровольчому формуванні. Утворення добровольчих формувань під кожен з трьох названих функціональних категорій вважають доцільним 31% опитаних експертів.

Здатність територіальних громад самостійно створювати добровольчі формування експерти оцінюють як посередню — на 3-4 бали за 5-бальною шкалою. Так, здатність територіальних громад самостійно створювати добровольчі формування сприяння територіальній обороні та добровольчі формування сприяння цивільному захисту експерти в середньому оцінили у 3,6 бала, а добровільні формування сприяння охороні правопорядку та державного кордону — у 3,4 бала.

Схожими є й оцінки експертів готовності громадян доєднатися до добровольчих формувань територіальних громад: 3,6 бала за 5-бальною шкалою — до добровольчих формувань сприяння територіальній обороні, 3,3 бала — до добровольчих формувань сприяння цивільному захисту і 3,5 бала — до добровольчих формувань сприяння охороні правопорядку та державного кордону.

Також як посередню експерти оцінили досконалість чинної нормативно-правової бази для діяльності згаданих видів добровольчих формувань з точки зору захисту населення. Середні оцінки склали: 3,4 бала — стосовно добровольчих формувань сприяння територіальній обороні та по 3,2 бала — стосовно добровольчих формувань сприяння





цивільному захисту та для добровольчих формувань сприяння охороні правопорядку та державного кордону.

У середньому однаково експерти оцінили ставлення громад до створення та діяльності різних добровольчих формувань – 4 бали за 5-бальною шкалою, де «1» означає вкрай негативне ставлення, а «5» – дуже позитивне ставлення.

Дещо нижчими є середні оцінки сприяння різних органів державної влади добровольчим формуванням територіальних громад. У середньому ступінь сприяння з боку Державної служби надзвичайних ситуацій експерти оцінили в 3,7 бала, з боку Національної гвардії – у 3,4 бала, з боку Міністерства оборони, Національної поліції та державних адміністрацій – по 3,3 бала, а з боку Державної прикордонної служби – 3,1 бала.

Експерти досить високо оцінюють важливість різних стимулів для вступу громадян до добровольчих формувань територіальних громад. Найвище оцінили важливість збереження за членами добровольчих формувань усіх категорій робочих місць та середньої заробітної плати на час їх участі в заходах з підготовки та виконання ними відповідних завдань. Середня оцінка важливості цього стимулу склала 4,4 бала за 5-бальною шкалою.

Важливість поширення гарантій соціального і правового захисту, передбачені Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» на членів добровольчих формувань територіальних громад сприяння територіальній обороні під час їх участі в заходах з підготовки та виконання ними завдань територіальної оборони була в середньому оцінена у 4,2 бала.

Однакові середні оцінки – по 4 бали – отримала такі стимули, як зарахування для членів добровольчих формувань усіх категорій часу їх участі в заходах з підготовки та виконання ними відповідних завдань до пенсійного стажу та звільнення від мобілізації членів добровольчих формувань територіальних громад сприяння територіальній обороні.

Негативний вплив різних чинників на ефективність добровольчих формувань територіальних громад оцінюється експертами як не надто високий. Найвищим, на думку експертів, є негативний вплив таких



чинників, як невизначеність правового статусу добровільних формувань територіальних громад, невідповідність нормативно-правової бази реальній ситуації та реальним потребам і недоліки процедури відбору керівників добровільних формувань територіальних громад. Негативний вплив цих трьох чинників експерти в середньому оцінили у 3,8 бала за 5-бальною шкалою.

Середня оцінка негативного впливу низького рівня підготовки членів добровільних формувань територіальних громад склала 3,5 бала, а значної залежності добровільних формувань територіальних громад від позиції органів місцевого самоврядування та інших груп впливу – 3,2 бала.

Найнижчими є середні оцінки негативного впливу таких чинників, як низький рівень зацікавленості влади та органів місцевого самоврядування (2,9 бала), протидія з боку влади або певних політичних сил (2,8 бала), намагання втягнути добровільчі формування територіальних громад до протиправної діяльності (2,8 бала).

На думку експертів, фінансування діяльності добровільних формувань територіальних громад у першу чергу має здійснюватися з бюджетів громад, органів місцевого самоврядування. Таку думку поділяють 83% експертів. Три чверті опитаних (75%) можливим джерелом фінансування назвали кошти спеціальних фондів, які можуть наповнювати громадяни та бізнесові спільноти. По 69% експертів назвали такі джерела фінансування як кошти державного бюджету та кошти міжнародної допомоги. 65% експертів вважають, що фінансування може здійснюватися через цільові добровільні внески до бюджетів громад, органів місцевого самоврядування, а 61,5% – через прямі благодійні внески.



## ТАБЛИЦІ ТА ДІАГРАМИ

**З ЯКИМ ІЗ ДВОХ НАВЕДЕНИХ ТВЕРДЖЕНЬ ВИ БІЛЬШОЮ МІРОЮ ЗГОДНІ?**

% опитаних експертів

Добровольчі формування мають підпорядковуватися органам управління територіальних громад та координувати діяльність з місцевими органами державного управління та органами управління відповідними силовими структурами (Сил територіальної оборони, Національної гвардії, Національної поліції, Державної прикордонної служби, Державній службі з надзвичайних ситуацій)	55,8
Добровольчі формування мають підпорядковуватися відповідним органам управління силових структур (Сил територіальної оборони, Національної гвардії, Національній поліції, Державної прикордонної служби, Державній службі з надзвичайних ситуацій), які планують їх діяльність у рамках державної політики та в інтересах територіальних громад	40,4
Важко відповісти	3,8

**ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ЗДАТНОСТІ КОЖНОГО З НАВЕДЕНИХ ВИДІВ  
ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЕФЕКТИВНО  
ВИКОНУВАТИ ПОКЛАДЕНІ НА НИХ ЗАВДАННЯ  
(згідно із Законом України «Про основи національного спротиву»,  
Кодексом цивільного захисту України, Законом України «Про участь громадян  
в охороні громадського порядку і державного кордону»)**

середній бал\*

Вид формувань	Бали					Важко відповісти	Середній бал
	«1»	«2»	«3»	«4»	«5»		
Добровольчі формування територіальних громад сприяння територіальній обороні	0,0	5,8	30,8	28,8	32,7	1,9	3,9
Добровольчі формування територіальних громад сприяння цивільному захисту	7,7	1,9	30,8	30,8	28,8	0,0	3,7
Добровольчі формування територіальних громад сприяння охороні правопорядку та державного кордону	5,8	13,5	15,4	17,3	36,5	11,5	3,7

\* За шкалою від 1 до 5, де «1» означає «здатні із вкрай низькою ефективністю», а «5» – «здатні з дуже високою ефективністю».



### З ЯКИМ ІЗ ДВОХ НАВЕДЕНИХ ТВЕРДЖЕНЬ ВИ БІЛЬШОЮ МІРОЮ ЗГОДНІ?

% опитаних експертів

Є доцільним поєднання згаданих функцій в одному добровольчому формуванні 55,8

Є доцільним утворення добровольчих формувань під кожен з трьох функціональних категорій (територіальна оборона, охорона правопорядку та державного кордону, цивільний захист) 30,8

Важко відповісти 13,5

### ЗДАТНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД САМОСТІЙНО СТВОРЮВАТИ ВІДПОВІДНІ ФОРМУВАННЯ,

середній бал\*

Вид формувань	Бали					Важко відповісти	Середній бал
	«1»	«2»	«3»	«4»	«5»		
Добровольчі формування територіальних громад сприяння територіальній обороні	1,9	21,2	23,1	25,0	28,8	0,0	3,6
Добровольчі формування територіальних громад сприяння цивільному захисту	7,7	9,6	26,9	23,1	28,8	3,8	3,6
Добровольчі формування територіальних громад сприяння охороні правопорядку та державного кордону	9,6	21,2	21,2	7,7	34,6	5,8	3,4

\* За шкалою від 1 до 5, де «1» означає «зовсім не здатні», «5» – «повністю здатні».



**ДОСКОНАЛІСТЬ ЧИННОЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ  
ДЛЯ ДІЯЛЬНОСТІ КОЖНОГО З НАВЕДЕНИХ ВИДІВ ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК СКЛАДОВОЇ СИСТЕМИ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ,  
середній бал\***

Види формувань	Бали					Важко відповісти	Середній бал
	«1»	«2»	«3»	«4»	«5»		
Добровольчі формування територіальних громад сприяння територіальній обороні	0,0	15,4	38,5	25,0	11,5	9,6	3,4
Добровольчі формування територіальних громад сприяння цивільному захисту	7,7	11,5	44,2	13,5	13,5	9,6	3,2
Добровольчі формування територіальних громад сприяння охороні правопорядку та державного кордону	7,7	9,6	40,4	15,4	13,5	13,4	3,2

\* За шкалою від 1 до 5, де «1» де «1» означає «вкрай недосконала», а «5» – «дуже досконала».

**СТАВЛЕННЯ ГРОМАД ДО СТВОРЕННЯ  
ТА ДІЯЛЬНОСТІ ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ,  
середній бал\***

Вид формувань	Бали					Важко відповісти	Середній бал
	«1»	«2»	«3»	«4»	«5»		
Добровольчі формування територіальних громад сприяння територіальній обороні	1,9	9,6	19,2	19,2	48,1	1,9	4,0
Добровольчі формування територіальних громад сприяння цивільному захисту	5,8	7,7	19,2	7,7	50,0	9,6	4,0
Добровольчі формування територіальних громад сприяння охороні правопорядку та державного кордону	9,6	5,8	13,5	9,6	50,0	11,5	4,0

\* За шкалою від 1 до 5, де «1» означає «вкрай негативне ставлення», «5» – «дуже позитивне ставлення».



### СТУПІНЬ СПРИЯННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ДОБРОВІЛЬНИМ ФОРМУВАННЯМ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД,

середній бал\*

Вид формувань	Бали					Важко відповісти	Середній бал
	«1»	«2»	«3»	«4»	«5»		
Державна служба з надзвичайних ситуацій	9,6	1,9	28,8	19,2	30,8	9,6	3,7
Національна гвардія	7,7	17,3	11,5	23,1	21,2	19,2	3,4
Державні адміністрації	11,5	11,5	17,3	28,8	17,3	13,5	3,3
Міністерство оборони (Генеральний штаб)	9,6	19,2	9,6	21,2	21,2	19,2	3,3
Національна поліція	9,6	15,4	17,3	25,0	19,2	13,5	3,3
Державна прикордонна служба	17,3	13,5	17,3	13,5	21,2	17,3	3,1

\* За шкалою від 1 до 5, де «1» означає «зовсім не сприяє», «5» – «високий рівень сприяння».

### ГОТОВНІСТЬ ГРОМАДЯН ДОЄДНАТИСЯ ДО ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД,

середній бал\*

Вид формувань	Бали					Важко відповісти	Середній бал
	«1»	«2»	«3»	«4»	«5»		
Добровольчі формування територіальних громад сприяння територіальній обороні	3,8	9,6	36,5	15,4	26,9	7,7	3,6
Добровольчі формування територіальних громад сприяння охороні правопорядку та державного кордону	5,8	13,5	23,1	19,2	25,0	13,5	3,5
Добровольчі формування територіальних громад сприяння цивільному захисту	9,6	9,6	30,8	26,9	15,4	7,7	3,3

\* За шкалою від 1 до 5, де «1» означає «вкрай низька готовність», «5» – «дуже висока готовність».



<b>ВАЖЛИВІСТЬ ДЛЯ ГРОМАДЯН КОЖНОГО З НАСТУПНИХ СТИМУЛІВ ДЛЯ ВСТУПУ ДО ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД, середній бал*</b>						
Стимули вступу	Бали				Важко відповісти	Середній бал
	«1»	«2»	«3»	«4»		
Поширення на членів добровольчих формувань територіальних громад сприяння територіальній обороні під час їх участі в заходах з підготовки та виконання ними завдань територіальної оборони гарантій соціального і правового захисту, передбачені Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»	1,9	1,9	15,4	38,5	42,3	4,2
Збереження за членами добровольчих формувань усіх категорій робочих місць та середньої заробітної плати на час їх участі в заходах з підготовки та виконання ними відповідних завдань	0,0	1,9	17,3	19,2	57,7	4,4
Зарахування для членів добровольчих формувань усіх категорій часу їх участі в заходах з підготовки та виконання ними відповідних завдань до пенсійного стажу	7,7	7,7	7,7	28,8	44,2	4,0
Звільнення від мобілізації членів добровольчих формувань територіальних громад сприяння територіальній обороні	13,5	3,8	5,8	13,5	50,0	4,0

\* За шкалою від 1 до 5, де «1» означає «зовсім не важливо», «5» – «дуже важливо».



**СТУПІНЬ НЕГАТИВНОГО ВПЛИВУ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД КОЖНОГО З НАСТУПНИХ ЧИННИКІВ,**  
середній бал\*

Чинники	Бали					Важко відповісти	Середній бал
	«1»	«2»	«3»	«4»	«5»		
Слабкий рівень підготовки членів добровольчих формувань територіальних громад	9,6	13,5	19,2	25,0	26,9	5,8	3,5
Низький рівень зацікавленості влади та органів місцевого самоврядування	11,5	23,1	36,5	17,3	7,7	3,8	2,9
Невизначений правовий статус добровольчих формувань територіальних громад	0,0	9,6	17,3	46,2	21,2	5,7	3,8
Невідповідність нормативно-правової бази реальній ситуації і реальним потребам	0,0	5,8	25,0	44,2	21,2	3,8	3,8
Недоліки процедури відбору керівників добровольчих формувань територіальних громад	0,0	15,4	17,3	23,1	28,8	15,4	3,8
Протидія з боку влади, певних політичних сил тощо	21,2	15,4	26,9	21,2	9,6	5,8	2,8
Значна залежність добровольчих формувань територіальних громад від позиції місцевого самоврядування та інших груп впливу	7,7	19,2	26,9	30,8	13,5	1,9	3,2
Намагання втягнути добровольчі формування територіальних громад до протиправної діяльності	28,8	11,5	17,3	9,6	21,2	11,5	2,8

\* За шкалою від 1 до 5, де «1» означає «негативний вплив зовсім відсутній», а «5» – «негативний вплив вкрай високий».





## ЧИ МАЄ ЗДІЙСНЮВАТИСЯ ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДОБРОВОЛЬЧИХ ФОРМУВАНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД З КОЖНОГО З НАВЕДЕНИХ ДЖЕРЕЛ?

% опитаних експертів

Кошти спеціальних фондів, які можуть наповнювати громадяни, ділові спільноти тощо, за умови встановлення ефективного громадського контролю за розподілом і використанням цих коштів



Бюджети громад, органів місцевого самоврядування



Цільові добровільні внески до бюджетів громад, органів місцевого самоврядування



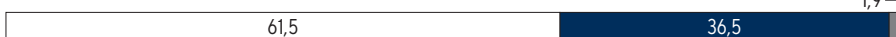
Кошти державного бюджету



Кошти міжнародної допомоги, за умови встановлення ефективного громадського контролю за розподілом і використанням цих коштів



Прямі благодійні внески



Так     Ні     Важко відповісти