

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний університет «Запорізька політехніка»

бізнес-технологій та економіки

(повне найменування факультету)

Менеджмент та адміністрування

(повне найменування кафедри)

Пояснювальна записка

до дипломного проекту (роботи)

магістр

(ступінь вищої освіти)

на тему Трансформація форм і способів взаємодії ДСНС та органів місцевого
самоврядування прифронтових територій.

(назва теми)

Виконав: студент 2 курсу, групи БТЕз-1814м

Спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування»

(код і найменування спеціальності)

Освітня програма (спеціалізація)

Регіональне управління

ГУСИНСЬКИЙ В.В.

(ПРИЗВИЩЕ та ініціали)

Керівник КОРОЛЬКОВ В.В.

(ПРИЗВИЩЕ та ініціали)

Рецензент _____

(ПРИЗВИЩЕ та ініціали)

2025

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний університет «Запорізька політехніка»

Факультет бізнес-технологій та економіки

Кафедра «Менеджмент та адміністрування»

Ступінь вищої освіти магістр

Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»

(код і найменування)

Освітня програма (спеціалізація) Регіональне управління

(назва освітньої програми (спеціалізації))

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри Тетяна ПУЛІНА

«22» січня 2026 року

З А В Д А Н Н Я
НА ДИПЛОМНИЙ ПРОЄКТ (РОБОТУ) СТУДЕНТА(КИ)

ГУСИНСЬКИЙ Владислав Володимирович

(ПРИЗВИЩЕ, ім'я, по батькові)

1. Тема проєкту (роботи) Трансформація форм і способів взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій

керівник проєкту (роботи) к.е.н., професор, КОРОЛЬКОВ Владислав Васильович,

(науковий ступінь, вчене звання, ПРИЗВИЩЕ, ім'я, по батькові)

затверджені наказом закладу вищої освіти від «08» жовтня 2025 року №460

2. Строк подання студентом проєкту (роботи) 23.11.2025 року

3. Вихідні дані до проєкту (роботи) наукові праці українських та іноземних вчених з тематики трансформації форм і способів взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій, матеріали конференцій, інформація Інтернет-ресурсів.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1. Розглянуто теоретико-правові засади взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події. 2. Проведено діагностику трансформації форм і способів взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування у Запорізькій області в умовах триваючої війни. 3. Розроблено новітні форми і способи взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень, кількість слайдів, плакатів) 8 рис., 21 табл.

6. Консультанти розділів проєкту (роботи)

Розділ	ПРИЗВИЩЕ, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	прийняв виконане завдання
I	Корольков В.В., професор кафедри «Менеджмент та адміністрування»		
II	Корольков В.В., професор кафедри «Менеджмент та адміністрування»		
III	Корольков В.В., професор кафедри «Менеджмент та адміністрування»		
Нормоконтроль	ПУЛІНА Т.В., професор кафедри «Менеджмент та адміністрування», д.е.н	01.12.2025	05.12.2025

7. Дата видачі завдання «20» березня 2025 року.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів дипломного проєкту (роботи)	Строк виконання етапів проєкту (роботи)	Примітка
1	Організаційне зібрання щодо термінів подання кваліфікаційної роботи та методики її виконання	04.03.2025	04.03.2025
2	Вибір теми	14.03.2025	14.03.2025
3	Затвердження керівників кваліфікаційних робіт по кафедрі	20.03.2025	20.03.2025
4	Огляд та опрацювання наукової та спеціальної літератури з теми	постійно	постійно
5	Наказ Ректора НУ «Запорізька політехніка» про затвердження тем кваліфікаційних робіт		
6	Видача завдання до кваліфікаційної роботи	20.03.2025	20.03.2025
7	Розробка робочого плану кваліфікаційної роботи за узгодженням з науковим керівником	04.04.2025	04.04.2025
8	Написання 1 розділу та представлення його на кафедру у друкованому варіанті	30.06.2025	30.06.2025
9	Написання 2 розділу та представлення його на кафедру у друкованому варіанті	20.10.2025	20.10.2025
10	Написання 3 розділу та представлення його на кафедру у друкованому варіанті в цілому	28.11.2025	28.11.2025
11	Нормоконтроль	01.12.2025-05.12.2025	01.12.2025-05.12.2025
12	Попередній захист кваліфікаційної роботи	10.12.2025-12.12.2025	10.12.2025-12.12.2025
13	Подання роботи на кафедру в остаточному чистому оформленні	18.12.2025-19.12.2025	18.12.2025-19.12.2025
14	Захист кваліфікаційної роботи перед ЕК	22.01.2026-28.01.2026	22.01.2026-28.01.2026

Студент(ка)

_____ **Владислав ГУСИНСЬКИЙ**
(підпис) (Ім'я ПРИЗВИЩЕ)

Керівник проєкту (роботи)

_____ **Владислав КОРОЛЬКОВ**
(підпис) (Ім'я ПРИЗВИЩЕ)

РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота «Трансформація форм і способів взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій»: 112 с., 8 рис., 21 табл., 51 джерело, 1 додаток.

Об'єкт дослідження – система публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту населення і територій в умовах воєнного стану.

Предмет дослідження – форми і способи взаємодії ДСНС та ОМС прифронтових територій щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації.

Мета роботи – обґрунтування та вдосконалення форм публічного адміністрування взаємодії ДСНС та ОМС в умовах війни.

Методи дослідження: аналіз і синтез, системний метод, SWOT-аналіз, GAP-аналіз, метод кількісного ранжування, функціонально-рольова матриця.

Результати і їх новизна. систематизовано кризово-оперативні форми взаємодії та обґрунтовано партнерську модель «громада + експерт» для прифронтових регіонів.

Основні положення роботи. Проаналізовано нормативно-правову базу. Проведено діагностику стану публічного управління безпекою у Запорізькій області, виявлено управлінські розриви (GAP) у сфері укриттів та ресурсного забезпечення. Запропоновано модернізацію процедур реагування та превенції через цифровізацію обліку та впровадження постійних координаційних груп.

Значущість роботи і висновки. Практичне значення полягає у можливості використання рекомендацій територіальними органами ДСНС та ОМС прифронтових територій для підвищення керованості системи цивільного захисту, зменшення вторинних втрат під час обстрілів та оптимізації використання ресурсів громад в умовах тривалої війни.

Ключові слова: ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ, ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ, ДСНС, ПРИФРОНТОВІ ТЕРИТОРІЇ, ВОЄННИЙ СТАН.

ANNOTATION

Qualification work «Transformation of forms and methods of interaction between the State Emergency Service and local self-government bodies in frontline territories»: 112 p., 8 fig., 21 tab., 51 sources, 1 appendix.

The object of the study is the system of public management and administration in the field of civil protection of the population and territories under martial law.

The subject of the study is the forms and methods of interaction between the State Emergency Service and local self-government bodies of front-line territories in preventing and responding to emergencies.

The purpose of the of the work is to substantiate and improve the forms of public administration of interaction between the State Emergency Service and local government units in wartime.

The research methods: analysis and synthesis, system method, SWOT analysis, GAP analysis, quantitative ranking method, functional-role matrix.

Results and their novelty. Crisis-operational forms of interaction were systematized and the partnership model “community + expert” for frontline regions was substantiated.

Main provisions of the work. The regulatory framework was analyzed. A diagnosis of the state of public security management in the Zaporizhia region was conducted, and management gaps (GAP) in the field of shelters and resource provision were identified.

Significance of the work and conclusions. Practical recommendations will allow the State Emergency Service and communities in frontline zones to improve the manageability of civil defense, minimize losses from shelling, and effectively use resources in the conditions of a protracted war.

Keywords: PUBLIC ADMINISTRATION, CIVIL PROTECTION, STATE EMERGENCY SERVICE, FRONTLINE TERRITORIES, MARTIAL LAW.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ, СИМВОЛІВ, ОДИНИЦЬ, СКОРОЧЕНЬ

ДСНС – Державна служба України з надзвичайних ситуацій

КЦЗУ – Кодекс цивільного захисту України

ЄДСЦЗ – Єдина державна система цивільного захисту

ПКМУ – Постанова Кабінету Міністрів України

ТГ – територіальна громада

ОМС – органи місцевого самоврядування

ЦЗ – цивільний захист

НС – надзвичайна ситуація

ТЕБ – техногенно-екологічна безпека

Сили ЦЗ – сили цивільного захисту

ЗІЗОД – засоби індивідуального захисту органів дихання

ОВВ – органи виконавчої влади

ЗМІСТ

Завдання на дипломну роботу	
Реферат	
Вступ	8
Розділ 1 Теоретико-правові засади взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події	12
1.1 Нормативно-правова основа адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування	12
1.2 Форми і способи публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій	21
1.3 Методи оцінювання результативності та ефективності публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій	30
Висновки до розділу 1	39
Розділ 2 Діагностика трансформації форм і способів взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування у Запорізькій області в умовах триваючої війни	42
2.1 Аналіз стану публічного управління безпековою ситуацією у Запорізькій області в умовах триваючої війни	42
2.2 Діагностика способів взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій	52
2.3 Оцінювання результативності та ефективності публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій в умовах війни	61
Висновки до розділу 2	70
Розділ 3 Новітні форми і способи взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій	72
3.1 Обґрунтування Концепції публічного управління та адміністрування взаємодії ДСНС з органами місцевого самоврядування з урахуванням досвіду війни	72
3.2 Зміна підходів до запобігання надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій у співпраці з громадами в умовах війни	80
3.3 Модернізація публічного управління у способах і процедурах реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події прифронтових громад і територій	89
Висновки до розділу 3	97
Висновки	99
Список використаних джерел	103
Додатки	111

ВСТУП

Актуальність дослідження. Війна рф проти України зумовила суттєву трансформацію системи публічного управління у сфері безпеки, цивільного захисту та реагування на надзвичайні ситуації. Особливої гостроти набули проблеми організації взаємодії ДНСН та органів місцевого самоврядування прифронтових територій, які перебувають в умовах постійної загрози обстрілів, руйнування критичної інфраструктури, виникнення пожеж і небезпечних подій, а також необхідності оперативного реагування на наслідки воєнних (бойових) дій.

В умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування прифронтових територій фактично виконують розширене коло повноважень у сфері цивільного захисту населення і територій, що потребує чітко врегульованих форм і способів публічного адміністрування їх взаємодії з територіальними органами ДСНС. Наявна нормативно-правова база, зокрема Кодекс цивільного захисту України та підзаконні акти Кабінету Міністрів України, створює загальні рамки такої взаємодії, однак не повною мірою враховує специфіку прифронтових громад, тривалий характер воєнних загроз і необхідність адаптації управлінських механізмів до умов особливого періоду.

Актуальність дослідження зумовлюється також відсутністю системного наукового аналізу трансформації форм і способів публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування саме в умовах триваючої війни. Наявні наукові напрацювання переважно зосереджені на питаннях цивільного захисту в мирний час або в контексті окремих надзвичайних ситуацій, що обмежує можливості їх практичного застосування для управління безпековими процесами на прифронтових територіях.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика публічного управління та адміністрування, зокрема в частині формування інституційних засад, механізмів ефективності управлінських рішень, децентралізації влади та

розвитку місцевого самоврядування, знайшла відображення у працях українських науковців, серед яких: Вороніна Ю. [4], Покатаєв П., Латинін М., Степаненко С. В., Пасемко Г. П., Таран О. М. [26], Панченко С. В., Дейнека О., Дикань О. В. та ін. [40], Криштанович М. Ф. [10], Матчук С., Фурдига М. [12], Пікулик О. І., Власюк Н. І. [24]. У зазначених працях розкрито теоретико-методологічні основи публічного управління, критерії оцінювання ефективності діяльності органів публічної влади. Питання державного управління та публічного адміністрування у сфері національної безпеки, цивільного захисту, висвітлено у наукових дослідженнях таких авторів, як: Крюков О. І., Помаза-Пономаренко А. Л., Лопатченко І. М. [11], Соколов О. Є. [46;47], Мельниченко О. [13], Михайлова Є., Михайлов С. [15], Борис О. [3], Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В. [43]. У цих роботах акцент зроблено на механізмах кризового управління, стратегічному плануванні, а також інституційних викликах у сфері безпеки та цивільного захисту. Водночас аналіз наукових джерел свідчить, що питання сучасних форм і способів публічного адміністрування взаємодії територіальних органів ДСНС та ОМС прифронтових територій в умовах триваючої війни, з урахуванням реальних управлінських практик, ресурсних обмежень і воєнних ризиків, залишаються недостатньо дослідженими.

Метою кваліфікаційної роботи є теоретико-правове обґрунтування та науково-практичний аналіз сучасних форм і способів публічного адміністрування взаємодії Державної служби України з надзвичайних ситуацій та органів місцевого самоврядування прифронтових територій, а також розроблення напрямів їх удосконалення з урахуванням умов триваючої війни.

Відповідно до мети у роботі передбачено вирішення таких **завдань**:

1. проаналізувати нормативно-правову основу публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування;
2. узагальнити теоретичні підходи до визначення форм і способів публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій;

3. систематизувати сучасні форми і способи публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій, що застосовуються в умовах воєнного стану;

4. визначити методи оцінювання результативності та ефективності публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій;

5. здійснити аналіз стану публічного управління безпековою ситуацією у Запорізькій області в умовах триваючої війни;

6. провести діагностику способів взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій Запорізької області;

7. оцінити результативність та ефективність публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій в умовах війни;

8. обґрунтувати концептуальні засади публічного управління та адміністрування взаємодії ДСНС з органами місцевого самоврядування з урахуванням досвіду війни;

9. визначити напрями зміни підходів до запобігання надзвичайним ситуаціям, пожежам та небезпечним подіям у співпраці з територіальними громадами в умовах війни;

10. розробити пропозиції щодо модернізації способів і процедур публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події прифронтових громад і територій.

Об'єктом дослідження є система публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту населення і територій в умовах воєнного стану.

Предметом дослідження є форми і способи публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події.

Методи дослідження. У процесі дослідження використано методи аналізу і синтезу для дослідження нормативно-правових актів, наукових підходів і управлінських практик у сфері цивільного захисту; індукцію та дедукцію – для формулювання узагальнень і висновків щодо форм і способів публічного адміністрування взаємодії ДНС та органів місцевого самоврядування; системний метод – для розгляду взаємодії ДНС і органів місцевого самоврядування як складової єдиної державної системи цивільного захисту.

Теоретична значущість роботи полягає у поглибленні наукових уявлень про публічне адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах воєнного стану, систематизації сучасних форм і способів взаємодії ДНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій, та у розвитку теоретичних підходів до оцінювання результативності та ефективності такої взаємодії з урахуванням специфіки особливого періоду.

Практична значущість роботи полягає в можливості використання отриманих висновків і пропозицій у діяльності територіальних органів ДНС та ОМС прифронтових територій, військових адміністрацій під час розроблення, коригування та реалізації планів цивільного захисту, планів реагування на надзвичайні ситуації і документів взаємодії в умовах війни, а також у навчальному процесі закладів вищої освіти.

Інформаційну базу дослідження становлять Конституція України, Кодекс цивільного захисту України, закони України, нормативно-правові акти Президента України та КМУ, офіційні матеріали та статистичні дані ДНС, органів місцевого самоврядування і військових адміністрацій, аналітичні звіти державних органів і міжнародних організацій, а також наукові публікації українських дослідників з проблем публічного управління та цивільного захисту.

Структура роботи. Робота складається зі вступу, 3 розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Обсяг – 112 сторінок.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ДСНС ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПРИФРОНТОВИХ ТЕРИТОРІЙ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ І РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ, ПОЖЕЖІ ТА НЕБЕЗПЕЧНІ ПОДІЇ

1.1 Нормативно-правова основа адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування

Нормативно-правову основу адміністрування взаємодії Державної служби України з надзвичайних ситуацій та органів місцевого самоврядування становить система законодавчих і підзаконних актів, які визначають повноваження суб'єктів цивільного захисту, порядок їх координації та механізми управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Базовим актом у цій сфері є Кодекс цивільного захисту України, який встановлює єдину державну систему цивільного захисту, визначає повноваження органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту, а також закріплює їх обов'язок організовувати та забезпечувати заходи цивільного захисту в межах територіальних підсистем [8]. Кодексом передбачено, що організація заходів цивільного захисту на відповідній території здійснюється саме органами місцевого самоврядування у взаємодії з територіальними органами ДСНС. Повноваження органів місцевого самоврядування як суб'єкта публічного адміністрування деталізуються Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», який закріплює власні та делеговані повноваження рад і їх виконавчих органів у частині ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, створення аварійно-рятувальних служб, формування матеріальних резервів та забезпечення безпеки населення [35]. Зазначені положення формують правову основу участі територіальних громад у реалізації заходів цивільного захисту та їх взаємодії з ДСНС.

У табл. 1.1 представлено основні положення законодавства, що визначають повноваження органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту та формують правову основу їх участі у системі запобігання і реагування на надзвичайні ситуації.

Таблиця 1.1

Основні законодавчі положення, що регламентують повноваження ОМС у сфері ЦЗ та їх взаємодію з ДСНС

Нормативно-правовий акт	Стаття (пункт)	Зміст повноважень ОМС у сфері цивільного захисту	Значення для адміністрування взаємодії з ДСНС
1	2	3	4
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	ст. 26	Прийняття рішень з питань ліквідації наслідків стихійних лих; створення комунальних аварійно-рятувальних служб; визначення територій проведення потенційно небезпечних заходів	Формує управлінські рішення органів місцевого самоврядування, які реалізуються у взаємодії з підрозділами ДСНС
	ст. 31	Контроль за безпечністю забудови та експлуатації будівель і споруд у зонах підвищеної небезпеки	Забезпечує превентивну взаємодію з ДСНС у сфері техногенної та пожежної безпеки
	ст. 33	Ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій, інформування населення, залучення сил і ресурсів	Передбачає спільні дії ОМС та ДСНС під час реагування на надзвичайні ситуації
	ст. 34	Надання соціальної допомоги особам, які постраждали від надзвичайних ситуацій	Доповнює діяльність ДСНС у частині гуманітарного реагування
	ст. 36	Участь у заходах мобілізаційної підготовки та цивільного захисту	Забезпечує інтеграцію дій ОМС, ДСНС та інших суб'єктів безпеки
	ст. 38	Створення аварійно-рятувальних служб, резервних фондів, організація навчання, заходи з реагування на НС	Закріплює матеріальну, організаційну та кадрову основу взаємодії з ДСНС
Кодекс цивільного захисту України	ст. 19	Забезпечення цивільного захисту на території громади; організація оповіщення, евакуації, ліквідації наслідків НС; створення та функціонування місцевих підсистем ЄДСЦЗ	Визначає ОМС як ключового суб'єкта територіального управління у взаємодії з ДСНС

Продовження табл. 1.1

1	2	3	4
	ст. 19, ч. 3	Організація заходів цивільного захисту в межах територіальних підсистем	Закріплює управлінську модель координації дій ОМС та територіальних органів ДСНС

Джерело: сформовано на основі [8;35].

Нормативно-правове регулювання цивільного захисту визначає організаційну побудову системи управління, координації та сил реагування на рівні територіальної громади. Законодавчо закріплені повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються через створення відповідних органів управління, координаційних комісій, сил цивільного захисту та інфраструктури забезпечення безпеки населення.

Узагальнена модель організації цивільного захисту в межах міської, селищної та сільської територіальної громади представлена на рис. 1.1.

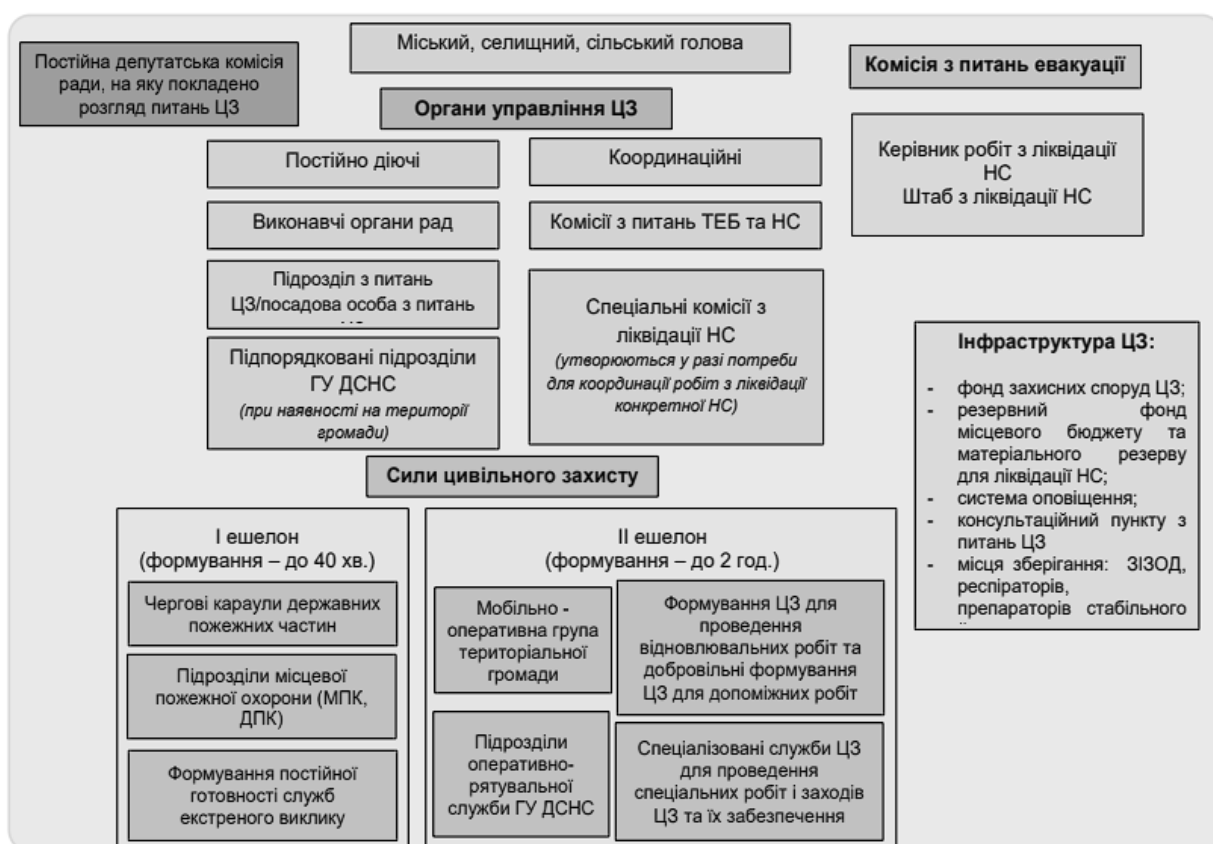


Рис. 1.1. Загальна схема організації ЦЗ міської, селищної, сільської ТГ

Джерело: [22, с.28].

Представлена модель відображає ієрархічно впорядковану систему органів та сил цивільного захисту, закріплену нормами чинного законодавства. Особливості адміністрування взаємодії органів місцевого самоврядування та ДСНС в умовах воєнного стану і на прифронтових територіях визначаються Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», який передбачає можливість утворення спеціальних органів публічної влади та зміну порядку реалізації управлінських повноважень на відповідних територіях [27]. У свою чергу, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» визначає роль місцевих державних адміністрацій у координації діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту [36].

Статус, завдання та управлінські функції Державної служби України з надзвичайних ситуацій як центрального органу виконавчої влади закріплено Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052, якою затверджено Положення про ДСНС [30]. Вказаним актом визначено координаційну та організаційну роль ДСНС у системі цивільного захисту, у тому числі у взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Адміністративним інструментом забезпечення належної взаємодії виступає Постанова Кабінету Міністрів України від 23 січня 2024 р. № 70, якою затверджено Порядок здійснення контролю за виконанням органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимог законодавства у сфері цивільного захисту [33]. Зазначений порядок формує механізм державного нагляду та оцінювання готовності територіальних громад до реагування на надзвичайні ситуації.

Важливою складовою адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування є система оповіщення населення, правові засади функціонування якої визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2024 р. № 355 та Постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 2025 р. № 834 [7; 29]. Дані акти регламентують організацію централізованого оповіщення та розмежовують відповідальність між державним і місцевим рівнями управління (табл. 1.2).

Питання підготовки населення та класифікації надзвичайних ситуацій як основи визначення рівня управління і залучення сил цивільного захисту регулюються відповідно Постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 р. № 444 та Постановою Кабінету Міністрів України від 24 березня 2004 р. № 368 [31; 32]. Окремі організаційні аспекти діяльності ДСНС уточнюються Постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 2024 р. № 535 [6].

Загалом нормативно-правове регулювання взаємодії ДСНС та ОМС у сфері ЦЗ ґрунтується на положеннях Кодексу цивільного захисту України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про правовий режим надзвичайного стану», а також на системоутворюючих постановах Кабінету Міністрів України, що визначають функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту, порядок оповіщення, евакуації, підготовки населення і органів управління, використання ресурсів та здійснення контролю, доповнених відомчими наказами МВС і ДСНС, які регламентують практичні процедури координації, реагування та документообігу.

Таблиця 1.2

Ключові нормативні акти, що регламентують взаємодію ДСНС та органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту

Група нормативних актів	Перелік нормативних актів
1	2
1. Закони України та Кодекс	Кодекс цивільного захисту України № 5403-VI від 02.10.2012; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997; Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» № 1550-III від 16.03.2000
2. Постанови Кабінету Міністрів України (системоутворюючі)	Положення про Єдину державну систему цивільного захисту № 11 від 09.01.2014; Типові положення про функціональну і територіальну підсистеми ЄДСЦЗ № 101 від 11.03.2015; Типове положення про регіональну та місцеву комісію з питань ТЕБ та НС № 409 від 17.06.2015; Положення про організацію оповіщення та зв'язку у сфері ЦЗ № 733 від 27.09.2017; Порядок проведення евакуації № 841 від 30.10.2013
3. Постанови КМУ (ресурси, підготовка, реагування)	Порядок класифікації НС за рівнями № 368 від 24.03.2004; Порядок створення та використання матеріальних резервів № 775 від 30.09.2015; Порядок навчання населення діям у НС № 444 від 26.06.2013; Порядок підготовки органів управління та сил ЦЗ № 443 від 26.06.2013; Деякі питання використання захисних споруд ЦЗ № 138 від 10.03.2017

Продовження таблиці 1.2

1	2
4. Акти КМУ 2024-2025 років (актуальні механізми)	Порядок контролю виконання ОМС вимог законодавства у сфері ЦЗ № 70 від 23.01.2024; Загальнодержавна автоматизована система централізованого оповіщення № 355 від 29.03.2024; Зміни до положень щодо оповіщення і зв'язку № 834 від 14.07.2025
5. Накази МВС / ДСНС (відомчі процедури)	Наказ МВС № 1406 від 26.12.2014 (штаб з ліквідації НС); Наказ МВС № 579 від 10.07.2017 (методика планування евакуації); Наказ МВС № 658 від 06.08.2018 (класифікаційні ознаки НС); Наказ ДСНС № 578 від 2014 (табелі донесень); Наказ ДСНС № 335 від 12.07.2016 (перелік документів з питань ЦЗ)

Джерело: сформовано самостійно автором.

Органи місцевого самоврядування у взаємодії з територіальними органами ДСНС відповідно до Кодексу цивільного захисту України № 5403-VI від 02.10.2012 забезпечують функціонування ланки територіальної підсистеми ЄДСЦЗ, створюють та забезпечують діяльність комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, організовують роботи з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та залучають сили і засоби цивільного захисту [8].

Згідно з Постановою КМУ № 11 від 09.01.2014 органи місцевого самоврядування проводять засідання місцевих комісій з питань ТЕБ та НС у разі виникнення загрози або надзвичайної ситуації, забезпечують прийняття рішень щодо реагування, організовують взаємодію з підрозділами ДСНС та ведуть облік надзвичайних ситуацій. Відповідно до Постанови КМУ № 409 від 17.06.2015 засідання місцевих комісій ТЕБ та НС проводяться за необхідності, але не рідше ніж у разі введення режиму підвищеної готовності або надзвичайної ситуації, із залученням представників ДСНС. Згідно з Постановами КМУ № 443 та № 444 від 26.06.2013 органи місцевого самоврядування організовують підготовку органів управління і сил цивільного захисту, а також навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях за участю фахівців ДСНС. Відповідно до Постанови КМУ № 733 від 27.09.2017 органи місцевого самоврядування забезпечують функціонування місцевих систем

оповіщення населення та взаємодіють з ДСНС під час передачі сигналів оповіщення. Згідно з Постановою КМУ № 841 від 30.10.2013 органи місцевого самоврядування спільно з ДСНС організовують евакуацію населення, визначають маршрути та пункти збору, залучають транспортні засоби. Відповідно до Постанови КМУ № 775 від 30.09.2015 органи місцевого самоврядування створюють і використовують матеріальні резерви для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій за погодженням із територіальними органами ДСНС [10, с.19].

Суб'єктами забезпечення ЦЗ є [21, с.6]:

- КМУ;
- ЦОВВ;
- ОДА, РДА;
- ОМС;
- СГ;
- громадяни України.

Незважаючи на наявність розгалуженої нормативно-правової бази у сфері цивільного захисту, чинне правове регулювання адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування характеризується низкою внутрішніх неузгодженостей і структурних обмежень, що суттєво впливають на ефективність публічного управління в умовах прифронтових територій. Вказані проблеми мають системний характер і зумовлені як логікою формування нормативних актів у різні періоди, так і трансформацією безпекового середовища внаслідок війни.

Ключовою проблемою чинної нормативно-правової бази є відсутність єдиного комплексного акта, який би безпосередньо та системно регламентував взаємодію ДСНС та органів місцевого самоврядування. Норми, що визначають повноваження, форми координації та механізми управління, розпорошені між Кодексом цивільного захисту України, законами України та численними

постановами Кабінету Міністрів України, а також відомчими нормативними актами МВС і ДСНС.

Такий підхід призводить до фрагментарності правового регулювання, за якої взаємодія розглядається не як цілісний управлінський процес, а як сукупність окремих функцій і процедур. У результаті практична реалізація взаємодії значною мірою залежить від управлінської інтерпретації норм конкретними посадовими особами, що знижує передбачуваність і керованість системи цивільного захисту на місцевому рівні. В умовах прифронтових територій, де рішення мають прийматися швидко і в умовах високої невизначеності, така фрагментарність створює додаткові управлінські ризики.

Аналіз змісту основних нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту свідчить, що більшість з них сформована з урахуванням умов мирного часу та класичних надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру. Процедури планування, координації, скликання комісій, погодження рішень і документального оформлення управлінських дій передбачають наявність часу, стабільного функціонування інфраструктури та відносно прогнозованого розвитку подій.

В умовах повномасштабної війни та прифронтових територій зазначені передумови часто відсутні. Постійні обстріли, загроза життю персоналу, порушення транспортного сполучення та функціонування об'єктів критичної інфраструктури обмежують можливості дотримання формалізованих процедур. У таких умовах органи місцевого самоврядування та територіальні підрозділи ДСНС змушені адаптувати нормативно визначені механізми до реальної ситуації, що фактично означає вихід за межі класичних адміністративних алгоритмів.

Формалізований характер багатьох управлінських процедур, передбачених чинною нормативною базою, ускладнює їх оперативне застосування в умовах воєнних загроз. Процедури скликання місцевих комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, погодження

управлінських рішень між різними суб'єктами публічної влади, оформлення розпорядчих документів не завжди відповідають динаміці кризових ситуацій воєнного характеру.

Унаслідок цього фактична взаємодія між ДСНС та органами місцевого самоврядування часто набуває неформалізованого характеру, що з одного боку дозволяє забезпечити оперативність реагування, а з іншого створює ризики правової невизначеності та складності подальшої оцінки управлінських рішень. Така ситуація свідчить про розрив між нормативно визначеною моделлю адміністрування та реальною практикою управління в умовах війни.

Окремою проблемою нормативно-правового регулювання є дублювання координаційних повноважень між органами місцевого самоврядування, органами виконавчої влади (зокрема обласними та військовими адміністраціями) та територіальними органами ДСНС. Чинні нормативні акти не завжди чітко визначають межі управлінської відповідальності кожного із суб'єктів, особливо в умовах введення воєнного стану та зміни режимів управління.

Наявність кількох координаційних центрів прийняття рішень може призводити до паралельного управління, затримок у погодженні дій та розмивання відповідальності за результати реагування на надзвичайні ситуації. Для прифронтових територій, де час і чіткість управлінських рішень є критичними, така невизначеність становить додаткову загрозу ефективності системи цивільного захисту.

Отже, чинна нормативно-правова база адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування створює необхідні правові передумови для функціонування системи цивільного захисту, однак її ефективність обмежується фрагментарністю регулювання, орієнтацією значної частини норм на умови мирного часу, складністю оперативного застосування управлінських процедур у кризових умовах та нечітким розмежуванням координаційних повноважень між суб'єктами публічної влади.

Саме зазначені обставини зумовлюють необхідність переходу від нормативно-правового аналізу до дослідження реальних форм і способів публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування, що дозволяє оцінити практичну спроможність існуючих механізмів управління в умовах прифронтових територій.

1.2 Форми і способи публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій

Умови воєнного стану та прифронтовий статус окремих територій України зумовили суттєві зміни в організації публічного управління у сфері цивільного захисту, що безпосередньо вплинуло на характер взаємодії Державної служби України з надзвичайних ситуацій та органів місцевого самоврядування. Формально визначені нормативно-правові засади такої взаємодії не завжди відображають реальні управлінські процеси, які відбуваються в умовах постійних безпекових загроз, обмеженого часу на прийняття рішень та необхідності оперативного реагування. За цих обставин особливого значення набуває аналіз не лише правових основ, а й конкретних форм і способів публічного адміністрування взаємодії між суб'єктами цивільного захисту на територіальному рівні.

У наукових дослідженнях, присвячених функціонуванню органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, наголошується на трансформації управлінських механізмів та посиленні ролі міжвідомчої координації. Зокрема, Мунько А. Ю., Лі Д. В. та Тагачін М. К. зазначають, що діяльність органів місцевого самоврядування у період воєнного стану значною мірою пов'язується з функціонуванням військових адміністрацій, утворених Президентом України на відповідних територіях, що впливає на розподіл управлінських повноважень і змінює традиційні моделі взаємодії з ДСНС. У зв'язку з цим виникає потреба у системному дослідженні форм і способів публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого

самоврядування, які фактично застосовуються в умовах прифронтових територій [16, с.3].

Форми і способи публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування визначають практичний механізм функціонування системи цивільного захисту, оскільки саме через них забезпечуються:

- прийняття та реалізація управлінських рішень у сфері цивільного захисту;
- координація дій між ДСНС, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами;
- обмін інформацією і ресурсами в умовах кризових ситуацій;
- оперативне реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події.

На відміну від нормативно-правових приписів, які встановлюють загальні рамки повноважень і відповідальності, форми і способи взаємодії відображають реальну організацію управління безпекою на територіальному рівні, зокрема в умовах прифронтових територій, де управлінські процеси мають кризовий, динамічний і часто неформалізований характер.

Як зазначає Голуб В.А., Державна служба України з надзвичайних ситуацій займає центральне місце в системі цивільного захисту України як координатор діяльності всіх суб'єктів, залучених до забезпечення безпеки населення, однак ефективність цієї координації залежить від узгодженості дій інших учасників системи, передусім органів місцевого самоврядування. Взаємодія між ДСНС, місцевими, регіональними органами влади, іншими центральними органами виконавчої влади та недержавними структурами здійснюється через визначені організаційні форми та управлінські способи, які забезпечують обмін інформацією, розподіл ресурсів, прийняття рішень і спільне реагування на надзвичайні ситуації [5, с.114].

Саме аналіз цих форм і способів дозволяє оцінити реальну спроможність системи цивільного захисту діяти ефективно в умовах підвищених безпекових ризиків.

У табл. 1.3 представлено основні суб'єкти взаємодії у системі цивільного захисту та узагальнено їх роль у публічному адмініструванні заходів із запобігання і реагування на надзвичайні ситуації на територіальному рівні.

Таблиця 1.3.

Основні суб'єкти взаємодії у системі цивільного захисту та їх роль у публічному адмініструванні

Суб'єкт системи цивільного захисту	Роль у системі	Конкретні функції у взаємодії	Характер взаємодії з ДСНС
Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС)	Центральний координатор системи цивільного захисту	Керівництво ЄДСЦЗ; координація реагування; організація аварійно-рятувальних і пожежно-рятувальних робіт; методичне та організаційне забезпечення	Координує, управляє, забезпечує методичний і оперативний супровід
Органи місцевого самоврядування (територіальні громади)	Ключовий суб'єкт територіального управління	Планування та реалізація заходів цивільного захисту; інформування населення; організація евакуації; забезпечення ресурсами; координація місцевих служб	Взаємодіють з ДСНС на постійній основі, забезпечують реалізацію заходів на місцях
Обласні та регіональні органи цивільного захисту (ОВА, військові адміністрації)	Координаційна ланка регіонального рівня	Узгодження дій на регіональному рівні; розподіл ресурсів; організація міжтериторіальної взаємодії	Забезпечують вертикальну координацію між ДСНС і ОМС
Інші центральні органи виконавчої влади (МВС, МО, МОЗ)	Спеціалізовані суб'єкти безпеки	Забезпечення правопорядку; військова безпека; медичне реагування; захист критичної інфраструктури	Взаємодіють з ДСНС у межах спільних кризових заходів
Волонтерські організації та громадські ініціативи	Допоміжні, але інтегровані учасники	Допомога населенню; участь у ліквідації наслідків НС; підтримка гуманітарних заходів	Взаємодіють через координацію з ДСНС та ОМС

Джерело: сформовано на основі [5, с.114-115].

Представлена система суб'єктів цивільного захисту відображає практичну модель публічного адміністрування взаємодії, у межах якої ДСНС виконує функції центрального координатора та органу оперативного управління, тоді як органи місцевого самоврядування забезпечують безпосередню організацію і реалізацію заходів цивільного захисту на територіальному рівні.

Регіональні органи виконавчої влади та військові адміністрації виконують координаційну функцію, забезпечуючи узгодження дій між різними територіями та суб'єктами управління, а інші центральні органи виконавчої влади і недержавні структури залучаються до виконання спеціалізованих завдань у межах спільного реагування.

Одним із ключових способів публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування є інформаційно-управлінський спосіб, який забезпечує прийняття управлінських рішень у різних режимах функціонування ЄДСЦЗ. Питання прийняття рішень керівниками органів управління у сфері цивільного захисту, зокрема в умовах загрози та ліквідації надзвичайних ситуацій, досліджено Краско І. А. [9, с. 18]. Інформаційний аспект управлінського рішення у надзвичайних ситуаціях подано на рис. 1.2.

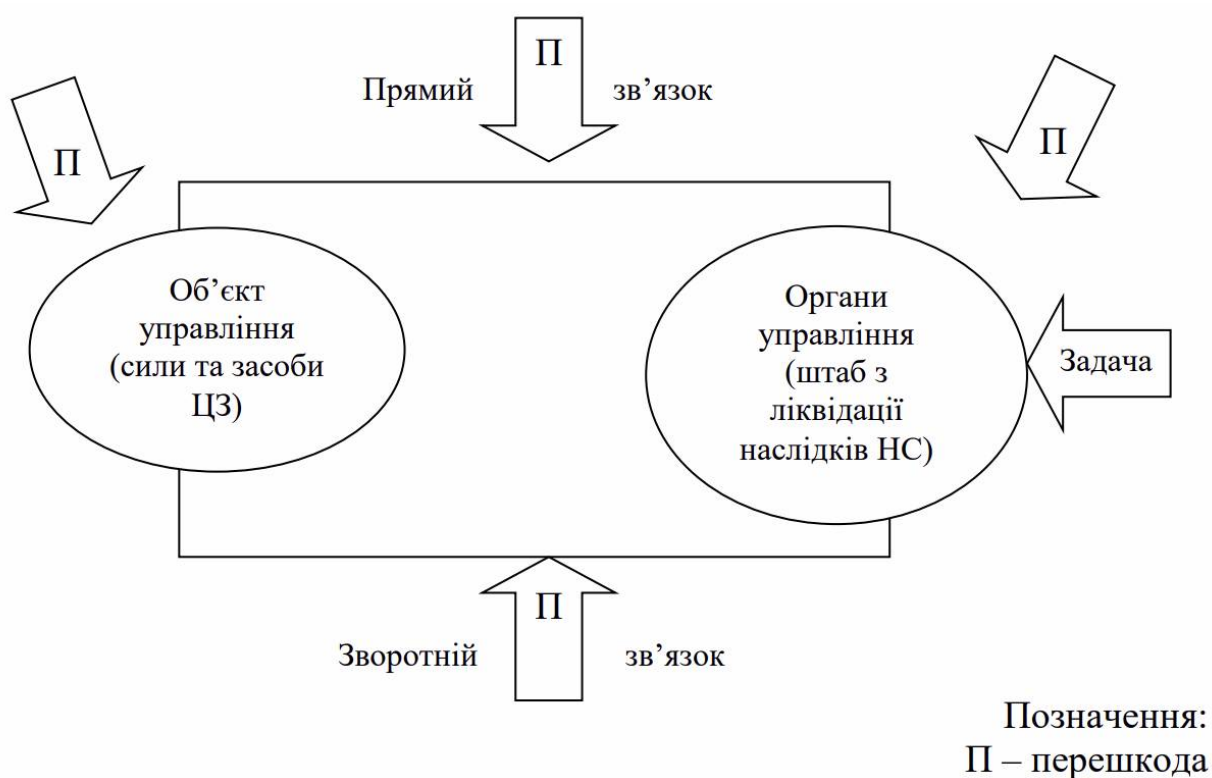


Рис. 1.2 Інформаційний аспект управлінського рішення у НС.

Джерело: [9, с.18].

Авторка акцентує увагу на ролі інформаційного забезпечення як визначального чинника ефективності управлінського рішення в умовах

надзвичайних ситуацій, що безпосередньо впливає на узгодженість дій суб'єктів взаємодії у системі цивільного захисту.

На представленій схемі (рис. 1.3) відображено ієрархічно-координаційну форму публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, яка демонструє розподіл управлінських функцій між центральними органами виконавчої влади, ДСНС, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також їх взаємодію у межах функціональних і територіальних підсистем ЄДСЦЗ.

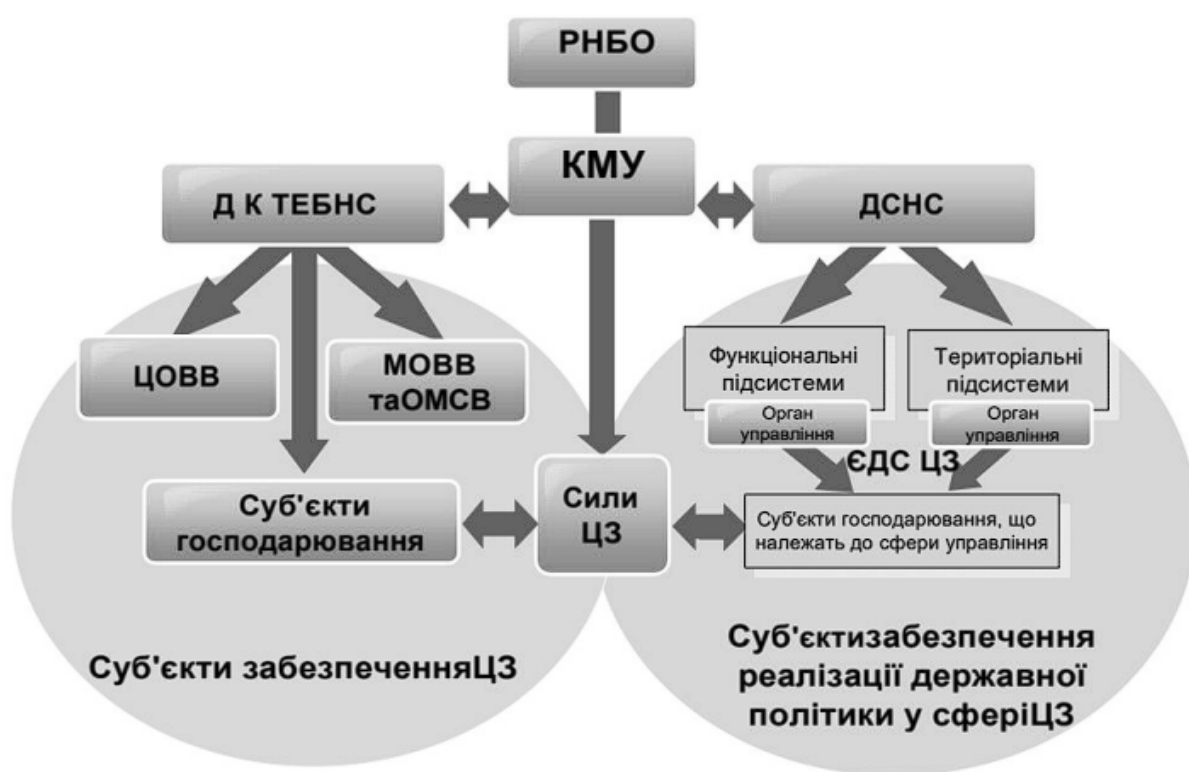


Рис. 1.3. Ієрархічно-координаційна модель публічного адміністрування у сфері цивільного захисту

*Джерело: [44, с.13]

Умови воєнного стану зумовили зміну характеру публічного адміністрування у сфері цивільного захисту з регламентно-планового на кризово-оперативний, що безпосередньо вплинуло на форми і способи взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування. На прифронтових

територіях взаємодія цих суб'єктів реалізується не через формальне виконання процедур, а через постійне узгодження рішень, швидкий обмін інформацією та спільне реагування на безпекові загрози. У цьому контексті доцільно виділити кілька ключових способів публічного адміністрування, які фактично застосовуються у практиці цивільного захисту.

По-перше, оперативно-розпорядчий спосіб взаємодії. В умовах воєнного стану органи місцевого самоврядування отримують розширені можливості оперативного прийняття управлінських рішень, що стосуються безпеки населення і територій. Так, міський голова вправі самостійно ухвалювати рішення щодо демонтажу аварійно небезпечних об'єктів, звільнення земельних ділянок від незаконних споруд, оцінки стану будівель, пошкоджених унаслідок бойових дій, із подальшим інформуванням голови військової адміністрації у визначений законом строк (ч. 4 ст. 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [37]). Такий порядок свідчить про перехід від колегіально-бюрократичної моделі до моделі персоналізованої відповідальності та швидкого реагування, що є характерним саме для прифронтових територій.

По-друге, організаційно-виконавчий спосіб взаємодії. Органи місцевого самоврядування залишаються ключовими суб'єктами формування місцевих сил цивільного захисту, зокрема аварійно-рятувальних і пожежно-рятувальних підрозділів, та несуть відповідальність за їх матеріально-технічне забезпечення і готовність до дій за призначенням (п. 52 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [35]; п. 5 ч. 2 ст. 19 Кодексу цивільного захисту України [8]). Водночас ДСНС здійснює методичне керівництво, координацію та контроль готовності таких формувань, що формує спільний управлінський контур між центральним і місцевим рівнями.

По-третє, інформаційно-координаційний спосіб взаємодії. ДСНС забезпечує оповіщення органів влади та населення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, здійснює прогнозування ризиків і районування територій за рівнем небезпеки спільно з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування (підп. 9, 25, 49 п. 4 Положення про ДСНС [Ошибка!

Источник ссылки не найден.]). У межах цього способу інформація виступає не допоміжним, а визначальним управлінським ресурсом, від якого залежить своєчасність ухвалення рішень і узгодженість дій усіх суб'єктів цивільного захисту.

По-четверте, міжвідомчий спосіб спільного реагування. Ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій на прифронтових територіях здійснюється за участю кількох суб'єктів сектору безпеки: ДСНС, Національної гвардії України, Національної поліції України, Державної прикордонної служби України. ДСНС забезпечує аварійно-рятувальні та пожежно-рятувальні роботи, НГУ і НПУ – підтримання правопорядку, охорону об'єктів і евакуаційні заходи, ДПСУ – реагування у прикордонній смузі (ст. 2, 12 Закону України «Про Національну гвардію України»; ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію»; ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України») [11, с.24]. Така взаємодія має горизонтальний характер і базується на координації, а не підпорядкуванні.

По-п'яте, ресурсно-забезпечувальний та контрольний спосіб. Забезпечення готовності захисних споруд, систем оповіщення, матеріальних резервів і критичної інфраструктури реалізується через розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування та ДСНС. МДА здійснюють контроль і погодження відповідної документації, тоді як ДСНС забезпечує методичне керівництво, перевірку готовності підсистем ЄДСЦЗ та ведення державних реєстрів (ст. 16, 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [36]; підп. 6, 7, 40 п. 4 Положення про ДСНС [30**Ошибка! Источник ссылки не найден.]).**

Таким чином, на прифронтових територіях форми і способи публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування мають комплексний характер і поєднують оперативно-розпорядчі, організаційно-виконавчі, інформаційно-координаційні та міжвідомчі механізми. Їх застосування забезпечує адаптацію системи цивільного захисту до умов війни

та підвищує спроможність держави і громад реагувати на надзвичайні ситуації в умовах постійної загрози.

У процесі забезпечення громадської безпеки в умовах воєнного стану та підвищених безпекових ризиків ключового значення набуває безпосередня взаємодія окремих суб'єктів публічного адміністрування, яка реалізується під час проведення заходів у конкретних сферах громадської безпеки. Тобто, саме така взаємодія виходить за межі формального розподілу повноважень і набуває практичного характеру, оскільки спрямована на запобігання правопорушенням, мінімізацію ризиків для населення, реагування на надзвичайні ситуації та підтримання публічного порядку на територіальному рівні.

Однією з поширених форм безпосередньої взаємодії є співпраця Національної поліції України з органами місцевого самоврядування та населенням територіальних громад. Зокрема, НПУ проводить відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування, під час яких обговорюється стан правопорядку на відповідній території, заслуховуються звіти про діяльність поліції, визначаються проблемні питання та спільно напрацьовуються найбільш ефективні шляхи їх вирішення. Така форма взаємодії спрямована не лише на координацію дій між суб'єктами публічної влади, а й на залучення населення до процесів забезпечення громадської безпеки та формування довіри до правоохоронних органів (ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію» [15]; п. 40 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [35]).

Окрім цього, НПУ систематично інформує громадськість про стан правопорядку, результати профілактичної роботи та заходи, що вживаються для попередження адміністративних і кримінальних правопорушень. Інформаційна відкритість у цьому випадку виступає не лише інструментом комунікації, а й важливим способом публічного адміністрування, що забезпечує зворотний зв'язок між органами влади та населенням і дозволяє оперативно коригувати управлінські рішення з урахуванням реальних потреб громади.

Важливим елементом системи забезпечення громадської безпеки є також взаємодія Національної поліції України, Державної прикордонної служби України, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з громадськими формуваннями. Зазначені суб'єкти здійснюють координацію та контроль за діяльністю таких формувань, заслуховують повідомлення і звіти їх керівників, визначають напрями участі громадян у забезпеченні правопорядку та безпеки на відповідних територіях (ст. 16 Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [38]). У цьому контексті громадські формування розглядаються як допоміжний, але важливий елемент системи публічної безпеки, діяльність якого має бути чітко узгоджена з діями органів державної влади та місцевого самоврядування.

Особливу роль у забезпеченні громадської безпеки відіграє Державна служба України з надзвичайних ситуацій, яка у межах своїх повноважень забезпечує взаємодію з органами державної влади, міжнародними організаціями, суб'єктами господарювання та інститутами громадянського суспільства. Зокрема, ДСНС забезпечує доступ громадськості та суб'єктів господарювання до інформаційних ресурсів про стан безпеки об'єктів підвищеної небезпеки, що є важливим елементом превентивної діяльності та управління ризиками (п. 8, підп. 72⁵ п. 4 Положення про ДСНС [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]). Така діяльність сприяє підвищенню рівня обізнаності населення та суб'єктів господарювання щодо потенційних загроз і формує умови для своєчасного реагування.

Крім того, ДСНС здійснює координацію взаємодії між центральними органами виконавчої влади у сфері діяльності, пов'язаній з об'єктами підвищеної небезпеки, а також залучає представників органів місцевого самоврядування, фахівців підприємств, науковців та представників інститутів громадянського суспільства до розгляду питань, що належать до її компетенції (п. 6, підп. 72¹ п. 4 Положення про ДСНС [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]). Такий підхід свідчить про застосування координаційної та

партнерської форми публічного адміністрування, яка дозволяє поєднати державне управління з експертним та громадським потенціалом.

Здійснений аналіз загалом підтверджує відсутність прямих суперечностей у функціональних обов'язках і завданнях основних суб'єктів забезпечення громадської безпеки. У процесі виконання своїх повноважень органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, керівники підприємств і установ, а також громадяни у межах визначеної компетенції сприяють діяльності правоохоронних органів та громадських формувань, надаючи організаційну, інформаційну та матеріально-технічну допомогу.

Водночас на практиці виявляється низка проблем, що знижують ефективність такої взаємодії. Зокрема, спостерігається певна декларативність окремих положень законодавства, а також дублювання формулювань функцій різних державних органів у сфері забезпечення громадської безпеки, що призводить до нечіткого розуміння меж відповідальності між суб'єктами, ускладнює координацію дій та, в окремих випадках, спричиняє невиконання або формальне виконання покладених завдань.

1.3 Методи оцінювання результативності та ефективності публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій

Попередньо було розглянуто нормативно-правові засади та форми і способи публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування в умовах прифронтових територій. Водночас сам факт наявності визначених повноважень, процедур і механізмів взаємодії не дає підстав стверджувати про їх результативність або ефективність на практиці. Саме тому логічним етапом дослідження є визначення підходів і методів оцінювання того, наскільки така взаємодія дозволяє досягати поставлених цілей

у сфері цивільного захисту та громадської безпеки, а також якою мірою раціонально використовуються наявні ресурси в умовах воєнного стану.

У наукових дослідженнях з проблем публічного управління ефективність розглядається як один із базових критеріїв оцінювання діяльності органів влади. Так, Артемов С., Мужиченко Є. та Довгопол І. зазначають, що ефективність публічного управління означає здатність державних структур досягати визначених цілей із мінімальним використанням ресурсного потенціалу. Такий підхід дозволяє не лише оцінювати кінцеві результати діяльності, а й аналізувати процеси управління, управлінські рішення та організаційні механізми, які застосовуються для їх досягнення. У контексті взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування це означає необхідність оцінювання не окремих дій чи заходів, а саме системної спільної діяльності суб'єктів публічного адміністрування [2, с.44-45].

Разом із тим у межах публічного управління доцільно розмежовувати поняття результативності та ефективності. Результативність, як правило, відображає ступінь досягнення поставлених цілей і завдань, зокрема у сфері реагування на надзвичайні ситуації, захисту населення, ліквідації наслідків надзвичайних подій. Ефективність, у свою чергу, характеризує співвідношення досягнутих результатів і витрачених ресурсів: фінансових, матеріальних, кадрових, часових. Таке розмежування є принципово важливим для аналізу публічного адміністрування в умовах прифронтових територій, де швидкість реагування і збереження життя населення часто мають пріоритет над економією ресурсів.

Аналіз сучасного стану оцінювання публічного управління в Україні свідчить про використання різноманітних підходів і методів, які можуть бути адаптовані до оцінювання взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування. До ключових аспектів такого оцінювання науковці відносять:

- по-перше, законодавчу базу, яка визначає принципи, механізми та процедури оцінювання;

- по-друге, методології оцінювання, що поєднують кількісні та якісні підходи;
- по-третє, інституційну структуру суб'єктів, відповідальних за проведення оцінювання, а також проблеми і виклики, пов'язані з обмеженістю ресурсів, дефіцитом достовірних даних та складністю вимірювання управлінських процесів у кризових умовах.

У цьому контексті важливо враховувати позицію Матчука С. та Фурдиги М., які підкреслюють, що ефективність органів публічної влади включає кілька взаємопов'язаних аспектів. По-перше, це досягнення поставлених цілей, яке виявляється у спроможності органів влади виконувати свої функції та завдання. По-друге, оптимальне використання ресурсів, що передбачає економне та раціональне управління фінансовими, людськими і матеріальними ресурсами. По-третє, ефективність управлінських процесів, яка охоплює швидкість прийняття рішень, якість надання послуг та рівень задоволеності громадян. По-четверте, відкритість і підзвітність органів влади, що є необхідною умовою довіри з боку суспільства [12, с.39-40].

Застосування цих підходів до аналізу взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування дозволяє сформулювати комплексне уявлення про якість публічного адміністрування у сфері цивільного захисту. При цьому слід враховувати, що така взаємодія має багаторівневий і міжвідомчий характер, а її результати залежать не лише від формально визначених повноважень, а й від рівня координації, обміну інформацією та готовності суб'єктів діяти спільно в умовах підвищених ризиків.

Окрему увагу в наукових дослідженнях приділено оцінюванню діяльності місцевих органів влади як ключових суб'єктів публічного управління на територіальному рівні. Критерії оцінювання ефективності місцевих органів влади повинні бути водночас всеосяжними та достатньо конкретними, щоб відображати особливості публічного управління. До таких критеріїв відносять ефективність надання послуг населенню, результативність реалізації публічної політики, управління фінансовими ресурсами, рівень задоволеності

громадськості, а також інноваційність та адаптивність управлінських рішень. Установлення і застосування цих критеріїв, як правило, потребує участі різних зацікавлених сторін і прозорих процедур оцінювання [Ошибка! Источник ссылки не найден.].

У контексті даного дослідження зазначені підходи до оцінювання доцільно адаптувати до специфіки прифронтових територій, де публічне адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування здійснюється в умовах постійної небезпеки, дефіциту часу та ресурсів, що зумовлює необхідність застосування комбінованих методів оцінювання, які поєднують аналіз кількісних показників (час реагування, кількість спільних заходів, виконання управлінських рішень) із якісними методами (експертні оцінки, аналіз управлінських процесів, оцінка узгодженості дій).

Таблиця 1.4

Методи оцінювання результативності та ефективності публічного адміністрування взаємодії ДСНС та ОМС прифронтових територій

Метод оцінювання	Сутність методу	Об'єкт оцінювання у взаємодії ДСНС та ОМС	Основні показники	Джерела даних
1	2	3	4	5
Нормативно-організаційний аналіз	аналіз відповідності фактичної взаємодії вимогам законодавства та підзаконних актів	Повноваження, процедури, порядок координації ДСНС та ОМС	наявність/відсутність дублювання повноважень; відповідність рішень вимогам НПА	закони України, постанови КМУ, накази МВС і ДСНС
Аналіз управлінських рішень	оцінка якості та своєчасності прийнятих управлінських рішень у сфері ЦЗ	Рішення штабів ТЕБ та НС, керівників ОМС, ДСНС	швидкість ухвалення рішень; узгодженість дій; виконання рішень	протоколи засідань, розпорядження, накази
Статистично-аналітичний метод	обробка кількісних даних щодо реагування на НС	Реагування на НС, аварії, пожежі	час реагування; кількість спільних заходів; кількість НС	статистика ДСНС, звіти ОМС

Продовження таблиці 1.4

1	2	3	4	5
Інформаційно-комунікаційний аналіз	оцінка якості інформаційного обміну між суб'єктами	Оповіщення, передача інформації, зв'язок	швидкість оповіщення; повнота інформації; стабільність каналів зв'язку	системи оповіщення, звіти ДСНС, ОМС
Експертне оцінювання	оцінка взаємодії на основі думок фахівців	Координація дій, управлінська взаємодія	рівень узгодженості; проблемні зони; ефективність координації	опитування посадових осіб ДСНС та ОМС
Соціологічний метод	вивчення сприйняття ефективності з боку населення	Довіра до органів влади та служб	рівень довіри; оцінка безпеки; задоволеність реагуванням	анкетування населення, звернення громадян
Порівняльний аналіз	порівняння показників у різних умовах або територіях	Взаємодія до війни/ під час війни; різні громади	зміна часу реагування; зміна рівня координації	статистичні та аналітичні матеріали
Ресурсно-економічний аналіз	оцінка співвідношення результатів і використаних ресурсів	Матеріальні, кадрові, фінансові ресурси	витрати на реагування; ефективність використання ресурсів	бюджети, фінансові звіти
Процесний аналіз	оцінка ефективності управлінських процесів	Алгоритми взаємодії, послідовність дій	тривалість процедур; кількість погоджень	внутрішні регламенти, інструкції
Комплексна оцінка (інтегральний підхід)	поєднання кількісних і якісних методів	Загальна ефективність взаємодії	сукупна оцінка результативності та ефективності	результати всіх попередніх методів

Джерело: сформовано на основі джерел [2;3;**Ошибка! Источник ссылки не найден.**;12].

Як зазначають Пікулик О. І. та Власюк Н. І., оцінювання результативності та ефективності публічного адміністрування доцільно здійснювати з урахуванням багаторівневого характеру управлінських процесів, оскільки діяльність суб'єктів публічної влади реалізується одночасно на різних рівнях

прийняття рішень і виконання управлінських функцій. У сфері цивільного захисту, зокрема в умовах прифронтових територій, така багаторівнева логіка оцінювання набуває особливого значення, адже взаємодія ДСНС та органів місцевого самоврядування охоплює як формування стратегічних управлінських рішень, так і їх оперативну та практичну реалізацію під час надзвичайних ситуацій [51]. У зв'язку з цим доцільно виокремлювати три основні рівні оцінювання взаємодії ДСНС та ОМС: стратегічний, оперативний і тактичний, кожен з яких має власний об'єкт оцінки, інструментарій та систему показників.

Стратегічний рівень оцінювання взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування охоплює процеси формування державної та місцевої політики у сфері цивільного захисту, планування діяльності, визначення пріоритетів і довгострокових цілей взаємодії між ДСНС та ОМС. На цьому рівні оцінюється не безпосередня реакція на надзвичайні ситуації, а спроможність системи публічного адміністрування створити належні умови для ефективної взаємодії в майбутньому.

До основних об'єктів оцінювання на стратегічному рівні належать:

- державні та регіональні програми у сфері цивільного захисту;
- місцеві програми забезпечення цивільного захисту населення;
- плани реагування на надзвичайні ситуації, плани територіальних підсистем ЄДСЦЗ;
- стратегічні документи територіальних громад у частині безпекової політики.

Оцінювання на цьому рівні спрямоване на виявлення того, наскільки узгодженими є стратегічні документи ДСНС і органів місцевого самоврядування, чи враховують вони специфіку прифронтових територій, воєнні ризики, загрози критичній інфраструктурі та потребу в міжвідомчій координації. Основними показниками стратегічного рівня виступають наявність спільних пріоритетів, відповідність програм чинному законодавству, рівень інтеграції заходів цивільного захисту у стратегічні документи територіальних громад, а також забезпеченість таких програм необхідними

ресурсами. Таким чином, стратегічний рівень оцінювання дозволяє визначити, наскільки система взаємодії ДСНС та ОМС є спроможною до довгострокового функціонування в умовах підвищених безпекових ризиків.

Оперативний рівень оцінювання взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування охоплює процеси поточного управління, координації та прийняття управлінських рішень у межах функціонування системи цивільного захисту. Саме на цьому рівні реалізується більшість форм і способів публічного адміністрування взаємодії, розглянутих у підрозділі 1.2.

Об'єктами оцінювання на оперативному рівні є:

- діяльність комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;
- управлінські рішення керівників ОМС і територіальних органів ДСНС;
- координація дій між ДСНС, ОМС, військовими адміністраціями та іншими суб'єктами;
- функціонування систем оповіщення та інформаційного обміну.

На цьому рівні оцінюється оперативність, узгодженість і обґрунтованість управлінських рішень, своєчасність реагування на загрози, ефективність використання інформації та ресурсів. Основними показниками виступають час прийняття рішень, швидкість доведення інформації до суб'єктів взаємодії, рівень координації дій під час надзвичайних ситуацій, а також виконання прийнятих рішень. В умовах прифронтових територій оперативний рівень є ключовим, оскільки саме тут виявляються проблеми дублювання повноважень, перевантаження управлінських структур та обмеженість часу на прийняття рішень.

Тактичний рівень оцінювання взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування пов'язаний з безпосереднім виконанням конкретних дій під час реагування на надзвичайні ситуації, аварії, пожежі та небезпечні події. Він відображає практичний результат взаємодії ДСНС та ОМС і дозволяє оцінити ефективність управління «на місці».

Об'єктами оцінювання на тактичному рівні є:

- дії підрозділів ДСНС, комунальних і добровільних формувань;
- участь органів місцевого самоврядування в організації евакуації, розміщенні населення, забезпеченні матеріальних ресурсів;
- взаємодія служб під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Основними показниками тактичного рівня виступають фактичний час реагування, кількість врятованих осіб, обсяги ліквідованих наслідків, рівень безпеки персоналу та населення, а також узгодженість дій різних служб. Водночас у прифронтових умовах оцінювання на цьому рівні має враховувати неможливість застосування стандартних показників у повному обсязі через обстріли, руйнування інфраструктури та обмежений доступ до територій.

Загалом, багаторівнева система оцінювання взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування дозволяє комплексно охарактеризувати результативність і ефективність публічного адміністрування у сфері цивільного захисту. Стратегічний рівень відображає здатність системи до планування та розвитку, оперативний – якість управлінських рішень і координації, а тактичний – реальні результати спільних дій у кризових умовах. Саме поєднання оцінювання на всіх трьох рівнях створює методологічну основу для подальшого аналізу практичної взаємодії ДСНС та ОМС у прифронтових територіях.

Також важливим є оцінювання публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування доцільно здійснювати з урахуванням етапності цивільного захисту, оскільки характер управлінських рішень, способи координації та критерії результативності істотно відрізняються залежно від стадії розвитку НС:

а) оцінювання взаємодії на етапі запобігання надзвичайним ситуаціям. На етапі запобігання оцінюється здатність ДСНС та органів місцевого самоврядування спільно виявляти ризики, прогнозувати загрози та впроваджувати превентивні заходи.

Для прифронтових територій ключовими об'єктами оцінювання є заходи з мінімізації ризиків, пов'язаних із воєнними діями, обстрілами, техногенними аваріями та ураженням об'єктів критичної інфраструктури.

Оцінювання на цьому етапі охоплює:

- наявність та актуальність планів реагування і превентивних заходів;
- узгодженість дій ДСНС та ОМС щодо визначення потенційно небезпечних зон;
- організацію заходів із захисту критичної інфраструктури та населення;
- проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення;

б) оцінювання взаємодії на етапі підготовки до реагування. Етап підготовки передбачає створення умов для оперативного та узгодженого реагування у разі виникнення надзвичайної ситуації. На цьому етапі оцінюється організаційна готовність системи взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування;

в) оцінювання взаємодії на етапі реагування на надзвичайні ситуації. Етап реагування є ключовим з точки зору оцінювання результативності взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування, оскільки саме тут проявляються реальні управлінські можливості системи цивільного захисту.

На цьому етапі оцінюються:

- оперативність прийняття управлінських рішень;
- узгодженість дій між ДСНС, ОМС, військовими адміністраціями та іншими службами;
- ефективність використання наявних ресурсів;
- рівень безпеки населення та персоналу.

Основними показниками виступають час реагування, кількість залучених сил і засобів, масштаби ліквідованих наслідків, а також мінімізація людських втрат. В умовах прифронтових територій результативність реагування часто оцінюється не за формальними нормативами, а за фактом забезпечення безпеки населення в умовах активних бойових дій;

г) оцінювання взаємодії на етапі ліквідації наслідків та відновлення.

На етапі ліквідації наслідків і відновлення оцінюється здатність ДСНС та органів місцевого самоврядування забезпечити стабілізацію ситуації та відновлення життєдіяльності територій. Основними показниками ефективності виступають строки відновлення об'єктів життєзабезпечення, обсяги наданої допомоги, рівень координації дій та прозорість використання ресурсів. Для прифронтових територій цей етап часто має тривалий характер і потребує постійної адаптації управлінських рішень до змінної безпекової ситуації.

Таким чином, оцінювання взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування за етапами цивільного захисту дозволяє комплексно проаналізувати результативність і ефективність публічного адміністрування в умовах прифронтових територій. Такий підхід забезпечує можливість врахування специфіки кожного етапу, уникнення формального оцінювання та формування обґрунтованих висновків щодо спроможності системи цивільного захисту функціонувати в умовах воєнного стану.

Висновки до розділу 1

У результаті дослідження теоретико-правових засад встановлено, що нормативно-правова основа адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій сформована багаторівневою системою актів публічного права, ключовими з яких є: Кодекс цивільного захисту України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», Закон України «Про місцеві державні адміністрації», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Єдину державну систему цивільного захисту», постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій», постанови Кабінету Міністрів України щодо оповіщення, евакуації, навчання населення та використання матеріальних резервів, а також відомчі накази МВС і ДСНС, які в

сукупності визначають повноваження, відповідальність та механізми координації суб'єктів цивільного захисту. При цьому встановлено, що в умовах воєнного стану зазначена нормативна база зазнає функціонального розширення, зміщуючи акценти з планово-попереджувальних заходів на кризове реагування та забезпечення життєдіяльності населення.

Аналіз форм і способів публічного адміністрування показав, що взаємодія ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій реалізується не у форматі підпорядкування, а у формі спільного публічного адміністрування, яке поєднує координаційні, організаційно-виконавчі та контрольні механізми. ДСНС у цій системі виконує функції державного координатора, методичного та контрольного центру, тоді як органи місцевого самоврядування забезпечують безпосередню організацію заходів цивільного захисту на територіальному рівні.

Встановлено, що в умовах прифронтових територій домінуючими формами взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування є координаційно-управлінські, оперативно-штабні та інформаційно-комунікаційні форми, які реалізуються через діяльність комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, спільну роботу штабів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, функціонування систем оповіщення населення, а також через прийняття узгоджених управлінських рішень у межах територіальних підсистем ЄДСЦЗ. При цьому традиційні планові та регламентні процедури публічного адміністрування зазнають трансформації, набуваючи більш гнучкого, ситуаційного та кризового характеру.

У межах розділу також встановлено, що наявна нормативно-правова база не формує єдиного комплексного акта, який би безпосередньо регламентував механізми взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування саме в умовах воєнного стану та прифронтових територій. Як наслідок, практична реалізація взаємодії значною мірою ґрунтується на поєднанні загальних норм цивільного захисту, спеціальних положень законодавства про воєнний стан, а також

управлінської дискреції суб'єктів публічного адміністрування, що створює ризики дублювання повноважень і ускладнює оцінювання ефективності.

Також визначено, що оцінювання результативності та ефективності публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій має здійснюватися на основі комплексного методологічного підходу, який поєднує кількісні та якісні методи аналізу. Обґрунтовано доцільність використання багаторівневої системи оцінювання (стратегічного, оперативного та тактичного рівнів), а також оцінювання за етапами цивільного захисту (запобігання, підготовка, реагування, ліквідація наслідків і відновлення), що дозволяє врахувати специфіку управлінських процесів у кризових та воєнних умовах.

РОЗДІЛ 2

ДІАГНОСТИКА ТРАНСФОРМАЦІЇ ФОРМ І СПОСОБІВ ВЗАЄМОДІЇ ДСНС ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАПОРІЗЬКІЙ ОБЛАСТІ В УМОВАХ ТРИВАЮЧОЇ ВІЙНИ

2.1 Аналіз стану публічного управління безпековою ситуацією у Запорізькій області в умовах триваючої війни

Для повноцінного аналізу стану публічного управління безпековою ситуацією у Запорізькій області в умовах триваючої війни доцільно виокремити 4 взаємопов'язані етапи аналізу, що дозволяють комплексно охарактеризувати умови функціонування системи цивільного захисту та взаємодії суб'єктів публічного адміністрування:

- безпекова характеристика Запорізької області, яка включає: прифронтовий статус регіону, наявність тимчасово окупованих територій, регулярні ракетні та артилерійські обстріли, загрозу ураження об'єктів критичної інфраструктури, підвищені техногенні ризики, ризики масових руйнувань житлової забудови, постійну небезпеку для цивільного населення;

- управлінська структура в умовах війни, що охоплює: функціонування Запорізької обласної військової адміністрації, діяльність районних та місцевих військових адміністрацій, обмеження повноважень органів місцевого самоврядування, посилення вертикалі державного управління, участь ДСНС у системі міжвідомчої координації, залучення правоохоронних органів і військових формувань до забезпечення безпеки;

- основні виклики публічного управління, до яких належать: дефіцит фінансових і матеріальних ресурсів, нестача кадрового забезпечення, високе навантаження на управлінські структури, необхідність прийняття рішень в

умовах дефіциту часу, нестабільність управлінських процесів, обмеженість доступу до окремих територій, складність координації між суб'єктами публічної влади;

– фактичний стан цивільного захисту, який характеризується: рівнем готовності захисних споруд, функціонуванням систем оповіщення населення, організацією евакуаційних заходів, спроможністю реагування на наслідки обстрілів, забезпеченням аварійно-рятувальних робіт, координацією дій ДСНС та органів місцевого самоврядування на територіальному рівні.

Етап І. Безпекова характеристика Запорізької області. Для розуміння трансформації форм і способів взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування в умовах війни першочергово необхідно зафіксувати вихідні безпекові умови, у яких функціонує публічне управління Запорізької області. Саме просторовий чинник (часткова окупація території, близькість лінії зіткнення, різний рівень ураженості громад) та інтенсивність бойових впливів визначають: (1) реальні можливості ОМС забезпечувати цивільний захист, (2) ступінь залучення ДСНС, (3) потребу в посиленій координації з ОВА та іншими суб'єктами безпеки, (4) пріоритетність реагування порівняно з плановими превентивними заходами.

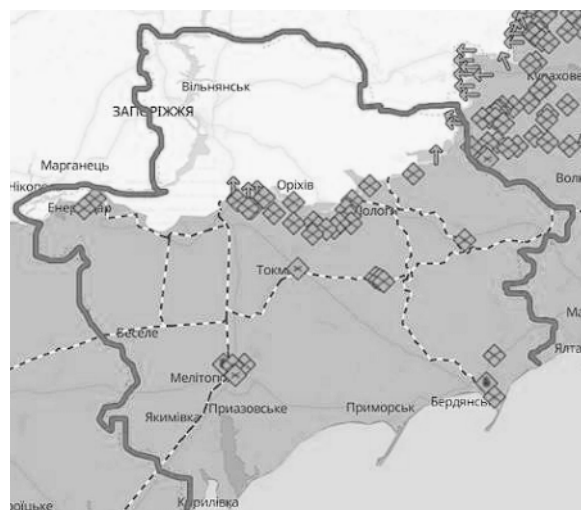
На рис. 2.1 представлено просторове порівняння територіального статусу Запорізької області станом на 24.02.2022 та листопад 2025 року, що дозволяє наочно визначити межі підконтрольної території та зони підвищених ризиків для цивільного населення і інфраструктури.

Такий територіальний розподіл означає, що область фактично функціонує в умовах стійкої прифронтовості: частина громад знаходиться в зоні безпосереднього вогневого впливу, а підконтрольна територія працює в режимі постійної загрози ракетних, артилерійських і дронів ударів.

Тобто ЦЗ і реагування на надзвичайні події в області не можуть будуватися як «мирний» процес, а потребують кризової логіки управління та скорочених процедур координації.



а) Територія Запорізької області до окупації.



б) Підконтрольна Україні і тимчасово окупована частини території Запорізької області.

Рис. 2.1. Порівняння територіального статусу Запорізької області:

*Джерело: [20, с.6].

Додатково безпекова характеристика Запорізької області визначається високою інтенсивністю уражень по території області. За повідомленнями регіонального керівництва, по населених пунктах області регулярно завдаються удари із застосуванням БПЛА, артилерії, ракетних засобів та РСЗВ, що охоплює значну кількість громад і має наслідком системні пошкодження житлового фонду та інфраструктури. Зокрема, начальник Запорізької ОВА І. Федоров зазначав, що від початку повномасштабного вторгнення понад 1 300 багатоквартирних будинків та 2,6 тис. приватних будинків зазнали руйнувань або пошкоджень. Окремі періоди характеризуються піковими навантаженнями: в один із зафіксованих днів здійснено 705 ударів по 25 населених пунктах, а за добу надійшло 248 повідомлень про пошкодження житла, автомобілів та об'єктів інфраструктури [51]. Такі показники підтверджують, що для Запорізької області ключовою є не лише «наявність загроз», а їх системність і повторюваність, що прямо впливає на управлінські рішення ОМС та режим залучення підрозділів ДСНС.

У табл. 2.1 узагальнено ключові індикатори безпекової та гуманітарної ситуації Запорізької області, які доцільно використовувати як фактичну базу

для обґрунтування умов публічного управління в період війни та подальшої діагностики трансформації взаємодії ДСНС і органів місцевого самоврядування.

Таблиця 2.1

Ключові індикатори безпекової та гуманітарної ситуації в Запорізькій області

Блок	Показник	Значення/масштаб	Період / дата
1	2	3	4
Інтенсивність бойових впливів	Середня кількість “remote attacks” (обстріли/ракети/БПЛА) на тиждень	100/тижд. (листопад 2022 – лютий 2024); спад до 25–30/тижд. (червень 2024); зростання до 55/тижд. (вересень–листопад 2024), піки 70/тижд.	2022–2024 (динаміка)
Територіальний фактор	Частка області під окупацією (впливає на управлінську модель, логістику, евакуацію, доступ до об’єктів)	76% області окуповано	станом на 2025
Цивільні втрати від авіаударів	Загиблі/поранені від ударів (пояснює пріоритети реагування, медичне/рятувальне забезпечення)	Внаслідок авіаударів (із застосуванням керованих авіабомб по м. Запоріжжя): 44 загиблих / 268 поранених з 22.09; для порівняння: 16/84 (січень-вересень)	22.09-12.12.2024 (в межах звіту)
Пошкодження житла (місто)	Масштаб руйнувань житла (показує навантаження на ОМС: комісії, обстеження, відновлення, розміщення людей)	З 22.09 по 20.11.2024: частково зруйновано 4 багатоповерхівки і 5 приватних будинків, пошкоджено 308 багатоповерхівок і 1 165 приватних будинків у м. Запоріжжя	22.09-20.11.2024
Загальна вартість житлових збитків	Вартісний масштаб збитків житлового фонду (обґрунтовує ресурсний дефіцит, потребу в зовнішній підтримці)	Житлові збитки в області: 1 723,4 млн дол США (за оцінкою в межах 22 місяців війни)	24.02.2022–31.12.2023
Укриття / захисні споруди	Наявність укриттів	На початку жовтня: 1 400 укриттів в області, з них 83% у м. Запоріжжя; додатково: лише 1 з 10 доступне для людей на кріслах колісних	початок жовтня 2024

Продовження таблиці 2.1

1	2	3	4
Електропостачання (фронтна смуга)	Відсутність електрики (впливає на зв'язок, оповіщення, роботу критичних служб, гуманітарну логістику)	До 03.12: 51 населений пункт уздовж лінії фронту без доступу до електроенергії	до 03.12.2024
Водопостачання (фронтна смуга)	Відсутність води (ризик санітарії/епідемій, потреба в підвозі, координація ОМС–ДСНС–партнери)	На 03.12: 40 прифронтових населених пунктів без води	03.12.2024
ВПО	Кількість ВПО в районі (показує навантаження на соціальну інфраструктуру/розміщення)	Станом на 31.10: у Запорізькому районі 160 000 ВПО (по інших районах публічних цифр немає)	31.10.2024
Пошкодження медичної мережі	Стан закладів охорони здоров'я (критично для реагування, стабілізації, роботи ДСНС/ЕМД)	До січня 2024: пошкоджено 25% із 150 медзакладів; 14% частково або повністю нефункціональні	до 01.2024
Освіта / інфраструктура	Пошкоджені заклади освіти (показує масштаб руйнування цивільної інфраструктури)	До середини грудня: 126-217 пошкоджених освітніх об'єктів (залежно від джерела)	середина 12.2024
Гуманітарні потреби	Частка населення, що потребує допомоги	91% на підконтрольних /прифронтових територіях області: 1,0 млн із 1,1 млн потребують гуманітарної допомоги	2024-2025 (оцінка)

Джерело: сформовано за матеріалами ACAPS [51].

Як підсумок, безпекова характеристика Запорізької області для цілей цього дослідження має три прикладні наслідки:

- область функціонує в умовах просторово нерівномірної небезпеки (прифронтові та відносно тиллові громади мають різні профілі ризику);
- домінує постійний режим реагування (часті атаки формують потребу у швидких рішеннях, скорочених погодженнях і чітких каналах координації);
- збитки житлу та інфраструктурі формують стабільний попит на спільні дії ОМС і ДСНС (обстеження, евакуація/рятування, ліквідація наслідків, інформування населення, відновлювальні та захисні заходи).

Етап II: управлінська структура в умовах війни. Умови тривалої війни зумовили суттєву трансформацію управлінської структури в Запорізькій

області, що проявляється у зміні співвідношення повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, посиленні вертикалі управління та інтеграції безпекових суб'єктів у єдину систему реагування. Управлінська структура в умовах війни охоплює такі ключові елементи:

а) функціонування Запорізької обласної військової адміністрації (ЗОВА). Запорізька обласна військова адміністрація є центральною ланкою публічного управління в регіоні в умовах воєнного стану [41]. Вона забезпечує:

- реалізацію державної політики у сфері оборони, цивільного захисту та безпеки;
- координацію діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади;
- управління процесами евакуації, оповіщення населення, функціонування об'єктів критичної інфраструктури;
- ухвалення обов'язкових до виконання рішень у межах наданих законом повноважень.

Фактично ЗОВА виконує роль кризового управлінського центру, концентруючи повноваження, які в мирний час були розподілені між різними суб'єктами публічної влади;

б) діяльність районних та місцевих військових адміністрацій. На рівні районів і окремих територіальних громад управління здійснюється районними та місцевими військовими адміністраціями, які: перебирають на себе значну частину управлінських функцій у громадах, що знаходяться в зоні бойових дій або поблизу лінії зіткнення; забезпечують реалізацію рішень ЗОВА на місцях; координують роботу комунальних служб, підрозділів ДСНС, поліції та інших сил реагування; організовують заходи з евакуації населення, ліквідації наслідків обстрілів, забезпечення життєдіяльності громад.

У прифронтових громадах саме військові адміністрації є основними суб'єктами оперативного управління, що мінімізує часові втрати на прийняття рішень;

в) обмеження повноважень органів місцевого самоврядування. В умовах воєнного стану повноваження органів місцевого самоврядування Запорізької області об'єктивно звужені, зокрема: частина функцій передана військовим адміністраціям; діяльність ОМС орієнтована переважно на виконання розпоряджень військових адміністрацій і забезпечення базових потреб населення.

Водночас ОМС зберігають важливу роль як інститути локальної організації (облік населення, комунікація з мешканцями, підтримка рішень з цивільного захисту на місцевому рівні);

г) участь ДСНС у системі міжвідомчої координації. ДСНС в умовах війни виступає ключовим спеціалізованим суб'єктом у системі цивільного захисту області та: бере участь у роботі штабів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і обстрілів; взаємодіє з військовими адміністраціями при ухваленні рішень щодо евакуації, аварійно-рятувальних робіт, розмінування; забезпечує технічну й експертну підтримку управлінських рішень у сфері безпеки населення.

Забезпечення безпеки в Запорізькій області здійснюється за участю: Національної поліції України (підтримання правопорядку, контроль доступу, евакуаційні заходи), СБУ (контррозвідувальні та безпекові функції), підрозділів ЗСУ та інших військових формувань (оборона території, захист критичної інфраструктури).

Узагальнюючи, управлінська структура Запорізької області в умовах війни характеризується: централізацією управління; домінуванням військових адміністрацій; функціональним обмеженням органів місцевого самоврядування; міжвідомчою інтеграцією ДСНС, правоохоронних органів і військових формувань.

Етап III: основні виклики публічного управління. Публічне управління в Запорізькому районі в умовах війни функціонує в режимі постійного перевантаження, що зумовлено поєднанням кадрового дефіциту, фінансових обмежень і зростання соціальних зобов'язань. За штатної чисельності 186 посад

фактично зайнятими є 163, що свідчить про нестачу управлінських кадрів на тлі розширення повноважень районної державної адміністрації та органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту, соціальної підтримки населення і координації з ДСНС та силовими структурами. Високе навантаження підтверджується також значною кількістю звернень громадян, переважно з питань соціального захисту, комунального господарства та діяльності органів влади.

Суттєвим викликом є фінансова переорієнтація місцевих бюджетів на безпекові та оборонні потреби. У 2024 році майже 1 млрд грн було спрямовано на заходи оборонного спрямування, утримання укриттів, підтримку підрозділів ДСНС, ЗСУ та правоохоронних органів. За таких умов фінансові ресурси для розвитку територій, модернізації управлінських процесів і довгострокових програм істотно обмежуються, що звужує інструментарій публічного управління до кризового реагування.

Додатковими викликами залишаються необхідність прийняття управлінських рішень в умовах дефіциту часу та нестабільної безпекової ситуації, складність координації між суб'єктами публічної влади та обмеженість доступу до окремих територій. Навіть за відсутності окупації громад Запорізького району, прифронтове розташування області об'єктивно ускладнює управлінські процеси та посилює залежність діяльності органів влади від безпекових чинників, що безпосередньо впливає на характер і результативність їх взаємодії з ДСНС.

Етап IV: фактичний стан цивільного захисту. Ключовим завданням органів державної влади та місцевого самоврядування в таких умовах є не лише формальне виконання повноважень, а забезпечення фактичної готовності територій до реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру. Одним із базових індикаторів результативності публічного управління у сфері цивільного захисту є стан фонду захисних споруд, який безпосередньо відображає спроможність органів влади гарантувати безпеку населення.

У табл. 2.2 представлено характеристику фонду захисних споруд цивільного захисту Запорізького району станом на 2024 рік.

Таблиця 2.2

Характеристика фонду захисних споруд цивільного захисту Запорізького району (2024 р.)

Показник	Кількість об’єктів	Місткість (осіб)
Сховища	5	1 150
Протирадіаційні укриття	23	4 209
Найпростіші укриття	115	15 858
Усього	143	21 217

*Джерело: публічний звіт голови Запорізької РДА за 2024 рік [41, с.16-17].

Наявність фонду захисних споруд, розрахованого на понад 21 тис. осіб, свідчить про сформовану інституційну основу цивільного захисту. Водночас домінування найпростіших укриттів (понад 80% об’єктів) вказує на обмежені можливості забезпечення довготривалого та безпечного перебування населення під час масованих обстрілів, що є типовою проблемою прифронтових територій. Оцінка фактичної готовності укриттів, а не лише їх облікової наявності, дозволяє глибше проаналізувати ефективність управлінських рішень органів влади.

На рис. 2.2 відображено стан готовності захисних споруд цивільного захисту Запорізького району.



Рис. 2.2. Стан готовності захисних споруд цивільного захисту Запорізького району

Переважання неготових захисних споруд (53%) свідчить про наявність системних управлінських проблем у сфері утримання та модернізації об’єктів цивільного захисту, що вказує на розрив між нормативно закріпленими повноваженнями органів місцевого самоврядування та реальними фінансово-організаційними можливостями їх реалізації в умовах війни.

Окремої уваги заслуговує стан найпростіших укриттів, які є основним засобом захисту населення у прифронтових громадах. У табл. 2.3 подано оцінку придатності найпростіших укриттів Запорізького району.

Таблиця 2.3

Оцінка придатності найпростіших укриттів Запорізького району

Статус укриттів	Кількість	Частка, %
Рекомендовані до укриття населення	73	63,4
Не рекомендовані до укриття	32	27,9
Зачинені на момент перевірки	2	1,8
Задіяні в інших заходах	8	6,9
Усього	115	100

*Джерело: публічний звіт голови Запорізької РДА за 2024 рік [41, с.16-17].

Факт, що понад третина найпростіших укриттів є непридатними або недоступними для населення, свідчить про проблеми управлінського контролю, комунікації з балансоутримувачами та належної організації доступу до об’єктів у кризових умовах.

Важливим елементом трансформації публічного управління в умовах війни стало створення та функціонування пунктів незламності як інструменту кризового реагування та підтримки життєдіяльності населення.

У табл. 2.4 наведено інформацію про пункти незламності Запорізького району станом на 2024 рік.

Функціонування мережі пунктів незламності демонструє адаптацію системи публічного управління до умов тривалої війни. Водночас обмежена кількість пунктів із цілодобовим режимом роботи свідчить про ресурсні обмеження та потребу подальшої оптимізації управлінських рішень на регіональному рівні.

Таблиця 2.4

Пункти незламності Запорізького району (2024 р.)

Показник	Значення
Загальна кількість пунктів	93
Пункти з цілодобовим режимом роботи	4
Пункти у режимі готовності до відкриття	89

*Джерело: публічний звіт голови Запорізької РДА за 2024 рік [41, с.16-17].

Таким чином, стан публічного управління безпековою ситуацією у Запорізькій області в умовах триваючої війни характеризується стійким прифронтовим режимом функціонування, поєднанням часткової окупації території, регулярних ударів по населених пунктах і критичній інфраструктурі, а також зміщенням управлінських пріоритетів із планово-превентивних заходів на постійне кризове реагування (ліквідація наслідків обстрілів, евакуація, забезпечення укриттів, відновлення житла та базових сервісів). У цих умовах управління здійснюється через посилену вертикаль (ОВА/військові адміністрації) на тлі ресурсних та кадрових обмежень, що підвищує залежність результатів цивільного захисту від якості координації між суб’єктами.

2.2 Діагностика способів взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій

Для комплексної діагностики способів взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій Запорізької області доцільно застосувати SWOT-аналіз, який дозволяє систематизувати внутрішні управлінські характеристики взаємодії (сильні та слабкі сторони) та зовнішні чинники безпекового середовища (можливості та загрози).

На відміну від узагальнених управлінських оцінок, SWOT-аналіз у цьому дослідженні орієнтований не на окремі інституції, а саме на механізми їх спільної діяльності в умовах війни, що є принципово важливим для прифронтового регіону. Результати SWOT-аналізу ґрунтуються на фактичних даних щодо безпекової ситуації, функціонування військових адміністрацій,

стану цивільного захисту та практики реагування на наслідки обстрілів, що були проаналізовані в підрозділі 2.1.

У табл. 2.5 представлено узагальнені результати SWOT-аналізу взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій Запорізької області.

Таблиця 2.5

**SWOT-аналіз взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування
прифронтових територій Запорізької області**

S – СИЛЬНІ СТОРОНИ	W – СЛАБКІ СТОРОНИ
1	2
S1. Інституційна інтеграція ДСНС у систему кризового управління області. ДСНС постійно залучена до штабів при ЗОВА та РВА під час ліквідації наслідків обстрілів (2022-2025 рр.), що скорочує час ухвалення рішень до годин, а не діб.	W1. Ресурсна асиметрія між ДСНС та громадами. У 2024 р. з 994 млн грн оборонних і безпекових видатків громад Запорізького району лише 101,6 млн грн (10,2%) спрямовано безпосередньо на підтримку ДСНС і заходи ЦЗ.
S2. Високий рівень операційної готовності ДСНС. Підрозділи ДСНС системно реагують на пікові навантаження (до 700+ ударів за добу, вересень–листопад 2024 р.), забезпечуючи аварійно-рятувальні роботи, розбір завалів, евакуацію.	W2. Недостатня готовність захисних споруд, що знижує ефект взаємодії. У Запорізькому районі лише 47% захисних споруд визнані готовими, 53% – неготові (звіт РДА за 2025 р.).
S3. Формалізований розподіл ролей між суб'єктами. ДСНС відповідає за рятувальні та інженерні заходи, ОМС – за організацію укриттів, облік населення, комунікацію та забезпечення життєдіяльності.	W3. Переважання найпростіших укриттів. Із 143 укриттів району 115 (80%) – найпростіші, з яких 36,6% є непридатними або обмежено доступними.
S4. Наявність практики спільного реагування. У 2024 р. органами місцевої влади та ДСНС опрацьовано сотні повідомлень про пошкодження житла після обстрілів (248 повідомлень за одну добу – зафіксований пік).	W4. Кадрове перевантаження управлінської ланки. При штатній чисельності 186 посад у РДА фактично зайнято 163 (дефіцит 12%), що ускладнює координацію з ДСНС у кризових умовах.
S5. Функціонування пунктів незламності як інструменту спільної дії. У Запорізькому районі створено 93 пункти незламності, що є результатом взаємодії ОМС, ДСНС та РВА.	W5. Обмежений цілодобовий режим підтримки. Із 93 пунктів лише 4 працюють цілодобово, що знижує їх ефективність під час нічних масованих атак.
O – МОЖЛИВОСТІ	T – ЗАГРОЗИ
O1. Інституційне посилення ролі ОМС у ЦЗ. Досвід 2022–2024 рр. створює підґрунтя для переходу від реактивної до превентивної моделі взаємодії (планування укриттів, маршрутів евакуації, логістики).	T1. Висока інтенсивність бойових дій. У 2024 р. середній рівень атак у області зріс до 55-70 на тиждень, що системно перевищує мирні нормативи реагування.

Продовження таблиці 2.5

1	2
О2. Консолідація бюджетних ресурсів. Майже 1 млрд грн безпекових витрат громад у 2024 р. створюють потенціал для більш цільового фінансування спільних програм ДСНС-ОМС.	Т2. Масштабні руйнування житлового фонду. З 22.09 по 20.11.2025 у м. Запоріжжя пошкоджено 1473 об'єкти житла, що різко підвищує навантаження на ДСНС і ОМС.
О3. Міжвідомчі штаби як інструмент стабілізації взаємодії. Практика спільних штабів при ЗОВА знижує управлінські розриви між ДСНС та ОМС.	Т3. Техногенні ризики критичної інфраструктури. Постійні удари по енергетиці та водопостачанню (51 населений пункт без світла, 40 – без води станом на 03.12.2025).
О4. Залучення гуманітарних та міжнародних ресурсів. 91% населення області потребує гуманітарної допомоги, що відкриває можливості зовнішньої підтримки системи ЦЗ.	Т4. Кадрове та психологічне виснаження персоналу. Тривалий режим реагування знижує стійкість системи взаємодії у середньостроковій перспективі.

Джерело: сформовано автором на основі публічних звітів Запорізької РДА, даних ЗОВА, АСАПС [20; 41; 51].

Ключовим результатом діагностики є встановлення дисбалансу між високою операційною готовністю та інституційною роллю ДСНС і обмеженими ресурсними, інфраструктурними та кадровими можливостями органів місцевого самоврядування, що безпосередньо впливає на результативність спільних дій. SWOT-аналіз засвідчив, що ефективність взаємодії визначається не стільки наявністю нормативних повноважень, скільки рівнем готовності захисної інфраструктури, стабільністю ресурсного забезпечення та здатністю управлінських структур функціонувати в умовах постійного кризового навантаження.

У табл. 2.6 представлено результати GAP-аналізу публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій, що дозволяє виявити ключові розриви між нормативно визначеним механізмом взаємодії та фактичним станом її реалізації в умовах триваючої війни.

Таблиця 2.6

**GAP-аналіз (аналіз розривів) публічного адміністрування взаємодії ДСНС
та органів місцевого самоврядування прифронтових територій**

№	Сфера взаємодії	Нормативно визначений стан (як має бути)	Фактичний стан в умовах війни	Зафіксований розрив (GAP)	Управлінські наслідки
1	Розподіл повноважень	чітке розмежування відповідальності між ДСНС, ОМС, ВА	повноваження дублюються або розмиті між суб'єктами	відповідальність не персоніфікована	уповільнення рішень, перекладання відповідальності
2	Ресурсне забезпечення	повноваження забезпечені фінансами, технікою, персоналом	обсяг завдань перевищує наявні ресурси ОМС	повноваження $\neq$ ресурси	обмежена здатність виконувати заходи ЦЗ
3	Планування цивільного захисту	плани реагування та евакуації є актуальними і виконуваними	плани не враховують щоденні масовані обстріли	планування не відповідає динаміці війни	переважання імпровізації замість управління
4	Координація дій	стабільні міжвідомчі механізми координації	координація залежить від особистих контактів	інституційна слабкість координації	нерівномірна ефективність реагування
5	Інформаційна взаємодія	безперервний зв'язок та обмін інформацією	часті перебої електрики і зв'язку	технічна вразливість управління	затримки в оповіщенні та реагуванні
6	Захисні споруди	укриття готові та доступні для населення	значна частина укриттів непридатна або зачинена	формальна наявність $\neq$ готовність	ризик для життя населення
7	Реагування на обстріли	швидке узгоджене реагування ДСНС і ОМС	реагування часто перевантажене і запізніле	невідповідність темпів реагування	зростання вторинних втрат
8	Кадрове забезпечення	дисельність підготовлених кадрів	нестача персоналу, мобілізація, перевантаження	кадровий дефіцит	зниження якості управління
9	Контроль і нагляд	регулярний контроль за станом ЦЗ	контроль епізодичний через безпекові обмеження	ослаблення управлінського контролю	накопичення системних проблем
10	Нормативна адаптація	оперативне оновлення інструкцій	практика випереджає нормативну базу	розрив «досвід – регулювання»	правова невизначеність дій

Представлений GAP-аналіз дозволяє зафіксувати ключові системні розриви у взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій, які проявляються не на рівні формального нормативного регулювання, а на рівні практичного публічного адміністрування в умовах війни. Найбільш критичними є розриви між повноваженнями та ресурсним забезпеченням, між плановими моделями цивільного захисту та реальною динамікою бойових дій, а також між формальною наявністю інфраструктури та її фактичною готовністю до використання.

У табл. 2.7 представлено ранжування ключових проблем взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій за рівнем критичності, що дозволяє визначити пріоритетні управлінські розриви, які безпосередньо впливають на результативність цивільного захисту в умовах війни.

Таблиця 2.7

Кількісне ранжування проблем взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій

№	Проблема взаємодії	Вплив (1-5)	Частота (1-5)	Складність усунення (1-5)
1	Перебої оперативного зв'язку між ДСНС та ОМС під час обстрілів	5	5	4
2	Низька готовність та доступність укриттів	5	4	4
3	Нечіткий розподіл повноважень між ОМС і військовими адміністраціями	4	4	5
4	Дефіцит фінансування заходів цивільного захисту	4	5	5
5	Кадровий дефіцит та перевантаження управлінських структур	4	4	3
6	Відсутність єдиної інформаційної бази (укриття, пошкодження, ВПО)	3	4	4
7	Обмежений доступ до прифронтових територій	4	3	5
8	Недостатній рівень інформування населення про дії під час НС	3	3	2
9	Низький рівень залучення громадських і волонтерських ресурсів	2	3	2

*Джерело: розраховано самостійно автором.

Для наочного узагальнення результатів кількісного ранжування проблем взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій побудовано радарну діаграму, яка відображає сумарні бальні оцінки ключових управлінських проблем за трьома критеріями: рівнем впливу на безпеку населення, частотою прояву та складністю їх усунення (рис. 2.3).



Рис. 2.3. Візуалізація результатів ранжування ключових проблем взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій (за сумарним балом впливу, частоти та складності усунення)

Згідно з даними табл. 2.7 та рис. 2.3, найбільш критичними проблемами взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування є дефіцит фінансових

ресурсів і перебої оперативного зв'язку, які отримали максимальні сумарні оцінки (14 балів). Високі значення також мають проблеми готовності укриттів та розподілу повноважень між органами влади, що свідчить про системний характер управлінських розривів у сфері цивільного захисту. Менш критичними, але такими, що впливають на довгострокову ефективність взаємодії, є питання інформування населення та залучення громадських ресурсів, які потребують організаційного, а не ресурсно-важкого втручання.

У табл. 2.8 представлено функціонально-рольову матрицю взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій.

Таблиця 2.8

Функціонально-рольова матриця взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій

Блок функцій	Конкретна дія	Хто веде процес	Хто забезпечує	Висновок
1	2	3	4	5
Оповіщення	запуск сирен, екстрені повідомлення	ДСНС	ОМС	ОМС залежні від централізованих каналів ДСНС
	дублювання інфо на місцях	ОМС	ОМС	Якість інформування різна між громадами
Реагування	рятування людей після обстрілів	ДСНС	—	Абсолютна роль ДСНС
	гасіння пожеж	ДСНС	—	Місцеві служби не мають альтернатив
Евакуація	прийняття рішення	ДСНС / ЗОВА	—	Централізовані рішення
	транспорт, списки, розміщення	ОМС	ОМС	Без ОМС евакуація неможлива
Укриття	облік та інвентаризація	ОМС	ОМС	Основна проблематика є на громадах
	перевірка готовності	ДСНС	—	Контроль без ресурсів
	утримання та ремонт	ОМС	ОМС	Головна проблемна зона
Інформація	інструкції для населення	ДСНС	ОМС	Немає єдиного стандарту подачі
Розмінування	обстеження територій	ДСНС	—	Виключна компетенція

Продовження таблиці 2.8

1	2	3	4	5
Відновлення	оцінка безпеки будівель	ДСНС	—	Без висновку ДСНС дії неможливі
	комісії, компенсації	ОМС	ОМС	Велике навантаження на місцевий рівень
Соціальний блок	ВПО, допомоги, компенсації	—	ОМС	ДСНС не залучена
Координація	штаби, спільні рішення	ДСНС / ЗОВА	ОМС	Вертикальне управління

Таблиця дозволяє ідентифікувати домінуючі та допоміжні ролі ДСНС і ОМС, а також управлінські дисбаланси, що виникають у процесі спільного виконання функцій у сфері оповіщення, евакуації, укриття населення, аварійно-рятувальних робіт і відновлення. Функціонально-рольова матриця взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування свідчить про чіткий поділ системи цивільного захисту на два рівні: оперативно-рятувальний, який фактично монополізований ДСНС, та забезпечувально-відновлювальний, що покладений на органи місцевого самоврядування. Найбільш уразливою ланкою цієї моделі є сфера укриттів, де контрольні повноваження зосереджені в ДСНС, а фінансова й організаційна відповідальність — на громадах. Умови прифронтової території посилюють залежність ОМС від рішень та ресурсів центральних органів, що формує асиметричну, але функціонально обґрунтовану модель взаємодії.

За результатами проведеної діагностики встановлено, що взаємодія ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій Запорізької області має кризово-реактивний характер і формується переважно під впливом безпекових подій, а не завчасно спроєктованих управлінських механізмів. Домінуюча роль у більшості ключових функцій цивільного захисту (аварійно-рятувальні роботи, реагування на наслідки обстрілів, розмінування, технічна експертиза пошкоджень) фактично зосереджена за ДСНС, тоді як ОМС виконують допоміжну та організаційну функцію, зосереджену на забезпеченні доступу, матеріальній підтримці та комунікації з населенням. Такий дисбаланс свідчить про високий рівень централізації рішень у сфері

безпеки та обмежену спроможність місцевого рівня самостійно впливати на перебіг процесів цивільного захисту.

SWOT-аналіз взаємодії показав, що ключовою сильною стороною системи є інституційна стійкість та професійна спроможність підрозділів ДСНС діяти в умовах масованих обстрілів і повторюваних надзвичайних ситуацій. Водночас слабкими сторонами залишаються: фрагментарність інформаційного обміну між ДСНС та ОМС, відсутність єдиної актуалізованої інформаційної бази щодо укриттів, пошкоджень і потреб населення, а також перевантаженість управлінських структур на місцевому рівні. Виявлені загрози мають системний характер і пов'язані з нестабільністю безпекового середовища, кадровим дефіцитом і ресурсною обмеженістю громад, що унеможлиблює перехід від реагування до превентивного управління ризиками.

GAP-аналіз дозволив зафіксувати ключові управлінські розриви між нормативно визначеною моделлю взаємодії та її фактичною реалізацією на прифронтових територіях. Найсуттєвішими є розриви у сфері оповіщення населення (перебої зв'язку, відсутність резервних каналів), забезпечення доступності та готовності укриттів, а також координації дій під час евакуаційних заходів. Фактична практика свідчить, що більшість рішень ухвалюються в ручному режимі, із значною залежністю від особистих контактів і ситуативних домовленостей між посадовими особами, що знижує керованість системи в умовах масштабних або одночасних надзвичайних подій.

Результати ранжування проблем взаємодії підтверджують, що найбільший негативний вплив на ефективність публічного адміністрування мають перебої оперативного зв'язку між ДСНС та ОМС під час обстрілів, кадровий дефіцит і перевантаження управлінських структур, дефіцит фінансування заходів цивільного захисту та нечіткість розподілу повноважень між ОМС і військовими адміністраціями. Сукупно ці проблеми формують системний управлінський ризик, за якого ефективність взаємодії забезпечується

не завдяки налагодженим механізмам, а за рахунок надмірної напруги ресурсів і професійної витривалості персоналу.

Узагальнюючи, діагностика показала, що взаємодія ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій є функціонально необхідною, але структурно незбалансованою. Вона забезпечує мінімально достатній рівень реагування в умовах війни, проте не створює стійкої основи для підвищення результативності цивільного захисту без подальшого інституційного доопрацювання, формалізації процедур, посилення ролі ОМС та зменшення критичних управлінських розривів, зафіксованих у ході діагностики.

2.3 Оцінювання результативності та ефективності публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій в умовах війни

З метою здійснення практичної оцінки результативності та ефективності публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій Запорізької області проведено анкетне опитування фахівців, які безпосередньо залучені до організації, координації та реалізації заходів цивільного захисту в умовах воєнного стану. Залучення саме цієї категорії респондентів зумовлене тим, що вони володіють практичним досвідом міжвідомчої взаємодії, прийняття управлінських рішень в умовах дефіциту часу та ресурсів, а також реагування на наслідки бойових дій.

Анкетування охопило три ключові групи суб'єктів публічного адміністрування, які формують систему цивільного захисту на регіональному та місцевому рівнях:

- співробітників підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій;
- представників обласних і місцевих державних адміністрацій;

– посадових осіб органів місцевого самоврядування територіальних громад.

Загалом у соціологічному опитуванні взяли участь 53 респонденти, структура яких за інституційною належністю представлена на рис. 2.4.



Рис. 2.4 Розподіл респондентів соціологічного опитування за інституційною належністю

*Джерело: сформовано самостійно автором.

У табл. 2.9 наведено узагальнену оцінку респондентами рівня результативності та ефективності функціонування системи цивільного захисту в умовах воєнного стану, з урахуванням її спроможності забезпечувати реагування на надзвичайні ситуації, захист населення та координацію дій між суб'єктами публічного управління.

Таблиця 2.9

Оцінка респондентами результативності та ефективності ЦЗ в умовах війни

Група респондентів	Кількість опитаних	Ефективна	Потребує удосконалення	Неефективна
Працівники ДСНС	24	1	9	14
Представники держадміністрацій	16	2	8	6
Представники ОМС (ТГ)	13	0	6	7
Усього	53	3	23	27

Джерело: сформовано самостійно автором.

У табл. 2.10 узагальнено результати оцінювання респондентами ступеня законодавчої врегульованості взаємодії у сфері цивільного захисту в умовах війни.

Таблиця 2.10

Оцінка респондентами ступеня законодавчої врегульованості взаємодії у сфері ЦЗ

Варіант відповіді	Кількість респондентів	Частка, %
Так, законодавча база є достатньою	28	52,8
Ні, законодавча база є недостатньою	21	39,6
Важко відповісти / частково врегульовано	4	7,6
Усього	53	100,0

*Джерело: сформовано самостійно автором.

Отримані дані свідчать, що більшість опитаних (понад половину) формально визнають наявність законодавчої бази, водночас значна частка респондентів вказує на її недостатність або фрагментарність у практичному застосуванні, що підтверджує наявність розриву між нормативним регулюванням і реальними управлінськими процесами.

У табл. 2.11 подано оцінку спроможності підсистеми цивільного захисту виконувати реальні завдання у прифронтових територіях, з урахуванням рівня ресурсного забезпечення, організаційної готовності, координації дій між суб'єктами цивільного захисту та адаптації до умов воєнних загроз.

Таблиця 2.11

Оцінка спроможності підсистеми цивільного захисту виконувати реальні завдання у прифронтових територіях

Рівень спроможності	Характеристика оцінки	Кількість респондентів	Частка, %
Висока	Підсистема ЦЗ здатна своєчасно реагувати, забезпечувати координацію ДСНС і ОМС, виконувати евакуаційні та рятувальні заходи навіть в умовах інтенсивних обстрілів	9	17,0
Середня	Завдання цивільного захисту виконуються, але з перебоями, залежно від безпекової ситуації, ресурсного забезпечення та зовнішньої підтримки	26	49,1
Низька	Реагування ускладнене через дефіцит ресурсів, кадрове перевантаження, проблеми зв'язку та координації	15	28,3
Критично низька	Підсистема не здатна самостійно виконувати ключові завдання ЦЗ без прямого втручання обласного або державного рівня	3	5,6
Усього		53	100,0

*Джерело: сформовано самостійно автором.

У табл. 2.11 представлено оцінку спроможності підсистеми цивільного захисту виконувати реальні завдання у прифронтових територіях Запорізької області за результатами опитування фахівців, безпосередньо залучених до організації та реалізації заходів ЦЗ. Отримані результати свідчать про домінування середнього рівня спроможності, що вказує на функціонування системи в режимі адаптаційного виживання, а не стабільної готовності.

У табл. 2.12 представлено узагальнену оцінку результативності та ефективності публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій Запорізької області, сформовану на основі інтеграції управлінських, ресурсних, організаційних і соціальних показників, що відображають фактичну спроможність системи цивільного захисту діяти в умовах тривалої війни.

Отримані результати оцінювання свідчать, що ключова проблема результативності публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій Запорізької області полягає не у відсутності правових підстав для взаємодії, а у розриві між нормативно

закріпленими повноваженнями та фактичною спроможністю їх реалізації. Кодекс цивільного захисту України, Положення про ЄДСЦЗ та Положення про ДСНС формально визначають координаційну роль ДСНС і відповідальність ОМС за організацію заходів цивільного захисту на місцях, однак в умовах прифронтовості ці механізми функціонують переважно в режимі кризового реагування.

Тобто саме це знижує результативність превентивних заходів, планування та системного управління ризиками, що особливо проявляється у сфері утримання захисних споруд, підготовки населення та довгострокового відновлення інфраструктури.

Таблиця 2.12

Комплексна оцінка результативності та ефективності публічного адміністрування взаємодії ДСНС та ОМС прифронтових територій

Блок оцінювання	Критерій	Фактичний стан (Запорізька область)	Оцінка	Підсумок
1	2	3	4	5
І. Результативність	Досягнення цілей ЦЗ	Реагування забезпечується переважно силами ДСНС; у громадах - залежність від області	Середня	Цілі досягаються, але нерівномірно по територіях
		Обмежена місткість та готовність укриттів, переважання найпростіших	Низька	Формальна наявність не забезпечує фактичного захисту
		Проводиться ситуативно, за рішеннями ВА та ДСНС	Середня	Відсутня стабільна плановість
		Оперативно, але з перевантаженням підрозділів	Висока	ДСНС компенсує слабкість місцевого рівня

Продовження таблиці 2.12

1	2	3	4	5
II. Управлінська результативність	Координація	Координація відбувається через ВА, прямі механізми слабкі	Середня	Вертикаль домінує над горизонтальною взаємодією
		Розподіл повноважень у ЦЗ	Повноваження часто перетинаються або не забезпечені ресурсами	Низька
		Швидкість ухвалення рішень	Рішення ухвалюються швидко, але часто в ручному режимі	Середня
III. Ефективність	Кадрова ефективність	Хронічне перевантаження ДСНС і апарату ОМС	Низька	Результат досягається ціною виснаження кадрів
		Співвідношення витрат і результатів	Значні витрати на ЦЗ без пропорційного підвищення захищеності	Середня
		Стан техніки, укриттів	Обмежена модернізація, висока зношеність	Низька
IV. Організаційна стійкість	Безперервність управління	Управління зберігається, але залежить від електро- та зв'язку	Середня	Вразливість до технічних збоїв
		Можливість відступу від формальних регламентів	Гнучкість висока, але не інституціоналізована	Середня
V. Соціальний ефект	Довіра населення	Висока кількість звернень, запитів на допомогу	Низька	Населення не відчуває повної захищеності
		Якість оповіщення	Залежність від централізованих систем	Середня

Джерело: сформовано самостійно автором.

Таким чином, публічне адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій Запорізької області характеризується достатньою результативністю у частині реагування та ліквідації наслідків надзвичайних подій, проте низькою управлінською та ресурсною ефективністю. Досягнення цілей цивільного захисту забезпечується переважно за рахунок перевантаження спеціалізованих підрозділів ДСНС, централізації управління та використання кризових, а не системних управлінських механізмів. Така модель дозволяє підтримувати базовий рівень безпеки населення в короткостроковій перспективі, однак не формує стійкої та збалансованої системи публічного управління в умовах тривалої війни.

Ефективність взаємодії обмежується також високим рівнем централізації управлінських рішень, який об'єктивно посилюється в умовах воєнного стану. Передача значної частини повноважень від органів місцевого самоврядування до військових адміністрацій, передбачена Законами України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про військово-цивільні адміністрації», з одного боку, дозволяє скоротити час ухвалення рішень, а з іншого – знижує управлінську автономію громад. У Запорізькій області це призводить до ситуації, коли ОМС фактично виконують допоміжну функцію при реалізації рішень ЗОВА та штабів з ліквідації наслідків обстрілів, що обмежує їх здатність ініціювати власні управлінські рішення у сфері цивільного захисту та повноцінно впливати на ефективність взаємодії з підрозділами ДСНС.

Додатковим чинником низької ефективності публічного адміністрування є ресурсна асиметрія між завданнями та наявними можливостями. Аналіз бюджетних витрат і стану захисних споруд у Запорізькому районі показує, що навіть за значних обсягів фінансування заходів безпеки та оборонного спрямування пріоритет надається негайному реагуванню, а не системному розвитку спроможностей цивільного захисту. У підсумку результативність взаємодії проявляється переважно у швидкості реагування на обстріли, тоді як ефективність у сенсі довгострокового зниження ризиків і підвищення безпеки

населення залишається обмеженою, що є характерною проблемою саме для прифронтових територій Запорізької області.

Деталізований аналіз результативності та ефективності публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій Запорізької області дозволяє зафіксувати низку структурних проблем, які мають системний характер і підтверджуються фактичними показниками. По-перше, існує невідповідність між масштабом безпекових загроз та спроможністю локального рівня управління. Так, при наявності 143 облікованих захисних споруд цивільного захисту у Запорізькому районі лише 47% з них перебувають у стані готовності, тоді як 53% неготові до використання. При цьому понад 80% фонду складають найпростіші укриття, які не забезпечують тривалого безпечного перебування населення під час масованих ракетних і авіаційних ударів. Тобто свідчить, що формально закріплені за ОМС повноваження щодо утримання та забезпечення доступності укриттів (ст. 32 Кодексу цивільного захисту України) фактично не підкріплені достатніми фінансовими та організаційними ресурсами в умовах війни.

По-друге, проблематика ефективності взаємодії проявляється у перевантаженні підрозділів ДСНС функціями, які виходять за межі класичних аварійно-рятувальних завдань. В умовах Запорізької області підрозділи ДСНС залучаються не лише до ліквідації наслідків обстрілів, а й до обстеження житлових будинків, участі у роботі комісій з фіксації руйнувань, забезпечення доступу до укриттів, інформаційного супроводу населення та взаємодії з гуманітарними організаціями. За даними обласної військової адміністрації, лише за один період було зафіксовано 705 ударів по 25 населених пунктах та 248 повідомлень про пошкодження об'єктів за добу, що об'єктивно формує режим постійного реагування. У такій ситуації координаційна модель, передбачена Положенням про ЄДСЦЗ, трансформується у фактичну централізацію управління навколо ДСНС і ЗОВА, тоді як роль ОМС звужується до виконавсько-допоміжної.

По-третє, результативність публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування у прифронтових територіях Запорізької області істотно знижується через дисбаланс бюджетних витрат між реагуванням на наслідки бойових дій та розвитком спроможностей системи цивільного захисту. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2024 рік показує, що основний фінансовий ресурс спрямовується на оперативні та оборонні заходи. Зокрема, громадами Запорізького району на заходи оборонного спрямування, цивільного захисту та підтримку підрозділів ДСНС було виділено понад 101 млн грн, тоді як обсяг капітальних видатків, пов'язаних із житловими компенсаціями та соціальними програмами, становив лише 11,4 млн грн.

Така структура фінансування означає, що взаємодія ДСНС та органів місцевого самоврядування фактично зосереджена на ліквідації наслідків обстрілів, а не на зменшенні вразливості територій. Обмежене фінансування капітальних заходів призводить до того, що модернізація захисних споруд, їх приведення у готовність та забезпечення доступності для маломобільних груп населення здійснюються повільно і нерівномірно, що підтверджується фактичним станом фонду захисних споруд Запорізького району, де понад половина укриттів перебуває у неготовому стані, а більшість придатних об'єктів належать до категорії найпростіших укриттів, які не забезпечують тривалого та безпечного перебування населення під час масованих атак.

Управлінським наслідком такого фінансового перекосу є переважання реактивної моделі публічного адміністрування, за якої органи місцевого самоврядування змушені постійно перерозподіляти кошти на підтримку сил реагування та усунення руйнувань. За відсутності стабільних інвестицій у розвиток інфраструктури цивільного захисту система взаємодії з ДСНС залишається залежною від екстрених рішень і не переходить до режиму планового підвищення стійкості територій. Це безпосередньо обмежує ефективність публічного адміністрування у Запорізькій області та зумовлює хронічне відтворення одних і тих самих проблем у сфері безпеки населення.

Узагальнюючи, проблематика публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій Запорізької області полягає у поєднанні трьох ключових чинників: постійного кризового режиму управління, ресурсної обмеженості місцевого рівня та фактичної централізації управлінських рішень, що знижує ефективність превентивних заходів цивільного захисту. Саме ці обставини формують специфічну модель взаємодії, у якій результативність вимірюється швидкістю реагування, тоді як ефективність у розумінні стійкості та безпеки територій залишається обмеженою.

Висновки до розділу 2

Таким чином, публічне управління безпековою ситуацією у Запорізькій області функціонує в режимі стійкої прифронтовості та постійного кризового навантаження, що визначає характер взаємодії ДСНС і органів місцевого самоврядування. Часткова окупація території (станом на 2025 р. – близько 76%), регулярні масовані удари по населених пунктах і об'єктах інфраструктури, а також значні масштаби руйнувань житла (зокрема, фіксовані втрати житлового фонду та сотні повідомлень про пошкодження за пікові доби) зумовлюють зміщення управлінських пріоритетів із планово-превентивних заходів на переважно реактивне реагування. У цих умовах домінує вертикальна модель управління через ОВА/військові адміністрації, тоді як можливості місцевого рівня обмежуються ресурсами, доступом до територій та кадровим дефіцитом.

Діагностика способів взаємодії (SWOT, GAP, ранжування проблем і функціонально-рольова матриця) показала, що система взаємодії є функціонально необхідною, але структурно незбалансованою. Ключова сильна сторона: професійна спроможність і операційна готовність ДСНС забезпечувати аварійно-рятувальні роботи, розмінування, технічну оцінку пошкоджень та реагування під час пікових навантажень. Водночас «слабкі

сторони» та управлінські розриви концентруються на рівні громад: нерівномірність комунікації та інформаційного обміну, нестача ресурсів і персоналу, а також критична інфраструктурна проблема укриттів. Це підтверджується фактичними даними Запорізького району: 53% захисних споруд неготові, а фонд укриттів переважно складають найпростіші укриття (115 із 143), з яких понад третина є непридатними/недоступними (не рекомендовані, зачинені або використані не за призначенням). Саме тут виникає ключовий управлінський розрив: контроль і вимоги – на рівні системи ЦЗ, а фінансова та організаційна відповідальність на громадах, які об’єктивно не мають достатнього ресурсу для приведення укриттів у належний стан.

Оцінювання результативності та ефективності публічного адміністрування (на основі опитування 53 фахівців і узагальнення кількісних показників) засвідчило, що результативність взаємодії забезпечується насамперед у частині реагування, однак ефективність у сенсі підвищення стійкості системи цивільного захисту залишається обмеженою. Більшість респондентів вказали на неефективність або потребу суттєвого удосконалення роботи (у сумі 50 із 53), що корелює з виявленими управлінськими проблемами: перебої зв’язку/оповіщення, перевантаження кадрів, нечіткість практичного розподілу відповідальності в умовах воєнного стану та ресурсна орієнтація на «закриття наслідків». Фінансовий аналіз підтверджує цю тенденцію: у 2024 р. громади Запорізького району спрямували понад 101 млн грн на оборонні/цивільні заходи та підтримку підрозділів ДСНС, тоді як капітальні видатки у районному бюджеті становили близько 11,4 млн грн, що об’єктивно звужує можливості системної модернізації захисної інфраструктури. Отже, трансформація взаємодії ДСНС-ОМС у Запорізькій області проявляється як перехід до централізованої кризової моделі, яка дозволяє тримати мінімально необхідний рівень реагування, але потребує інституційного вдосконалення місцевого рівня.

РОЗДІЛ 3

НОВІТНІ ФОРМИ І СПОСОБИ ВЗАЄМОДІЇ ДСНС ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПРИФРОНТОВИХ ТЕРИТОРІЙ

3.1 Обґрунтування Концепції публічного управління та адміністрування взаємодії ДСНС з органами місцевого самоврядування з урахуванням досвіду війни

Виходячи з результатів діагностики та оцінювання стану публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій Запорізької області, було виявлено сукупність системних проблем, що безпосередньо впливають на результативність і ефективність цивільного захисту населення, а саме: домінування кризово-реактивної моделі управління замість превентивної; розрив між нормативно закріпленими повноваженнями та реальними ресурсними можливостями громад; низький рівень готовності та доступності захисних споруд; фрагментарність інформаційного обміну між суб'єктами цивільного захисту; перевантаження підрозділів ДСНС функціями, що виходять за межі класичних аварійно-рятувальних завдань; обмежену управлінську автономію органів місцевого самоврядування в умовах посиленої вертикалі військових адміністрацій.

Сукупність зазначених проблем свідчить, що подальше функціонування системи цивільного захисту прифронтових територій у межах традиційних управлінських підходів не дозволяє забезпечити її стійкість у середньо- та довгостроковій перспективі. За таких умов актуалізується потреба у формуванні цілісної Концепції публічного управління та адміністрування взаємодії ДСНС і органів місцевого самоврядування, яка б враховувала специфіку воєнного часу, реальні управлінські розриви, виявлені в ході діагностики, та практичний досвід прифронтових громад.

Важливим емпіричним підтвердженням обґрунтованості такої потреби стала регіональна дискусія, що відбулася 9 вересня у місті Запоріжжі в межах розробки Стратегії розвитку (реформування) ДСНС України та комунікаційної стратегії служби на період до 2030 року [42]. Захід об'єднав представників Головного управління ДСНС України у Запорізькій області, територіальних громад регіону, керівництво центрального апарату ДСНС України, експертне середовище та міжнародних партнерів.

У вступному слові керівниця проєктного офісу Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад Т. Нехайчук наголосила, що фокус таких зустрічей саме на прифронтових регіонах зумовлений принциповою відмінністю їхніх безпекових викликів від інших областей України. Було підкреслено, що напрацьовані на регіональному рівні пропозиції не мають залишатися декларативними, а повинні бути інтегровані до стратегічних документів ДСНС, які визначатимуть подальшу модель функціонування служби та її взаємодії з громадами до 2030 року [42].

Представник Запорізької обласної військової адміністрації М. Шкребтан акцентував увагу на тому, що система цивільного захисту в умовах війни є спільною справою органів державної влади, ДСНС та місцевого самоврядування, а ефективність реагування безпосередньо залежить від узгодженості дій і чіткого розуміння ролей кожного суб'єкта. Ця позиція безпосередньо корелює з результатами проведеного у межах дослідження GAP-аналізу, який засвідчив наявність розривів між формальним розподілом повноважень і практичною реалізацією управлінських функцій [42].

Начальник управління запобігання надзвичайним ситуаціям ГУ ДСНС України у Запорізькій області Є. Водоп'янов у своїх виступах підкреслив, що для прифронтових територій принципово важливо не лише реагувати на наслідки обстрілів, а й формувати нові підходи до організації безпеки громад, у тому числі через розширення функціоналу місцевих рівнів та посилення міжвідомчої координації. Такий підхід фактично означає перехід від

сприйняття ДСНС як виключно контрольного органу до ролі стратегічного партнера громад у сфері безпеки [42].

Окрему увагу в межах дискусії було приділено ролі міжнародної підтримки та соціального виміру безпеки. Представниця ПРООН в Україні С. Рижкова наголосила, що ефективна система цивільного захисту не може обмежуватися лише технічними рішеннями, а повинна включати навчання населення, психологічну підтримку персоналу, розвиток культури безпеки в громадах. Цей підхід узгоджується з результатами соціологічного опитування, представленими експертом з розвитку громад М. Силенком, відповідно до яких довіра до ДСНС є однією з найвищих серед державних інституцій (4,3 з 5 балів), що створює сприятливе підґрунтя для розширення форматів взаємодії служби з органами місцевого самоврядування [42].

Показовим прикладом інституційної інновації, обговореної під час заходу, став проєкт «Офіцер-рятувальник громади», який передбачає розширення функцій місцевих рятувальників, зокрема у сфері ідентифікації вибухонебезпечних предметів, проведення радіаційної та хімічної розвідки, використання безпілотних технологій [42].

Запропонована модель безпосередньо відповідає викликам, зафіксованим у ході дослідження, і демонструє можливість практичної трансформації взаємодії ДСНС та громад у бік підвищення їхньої спроможності на місцевому рівні.

Учасники регіональної дискусії представили різні підходи до розуміння безпеки громади: емоційно-психологічний (відчуття захищеності та довіри), системно-технічний (запобігання, локалізація та ліквідація надзвичайних ситуацій), соціально-комунікативний (оповіщення, навчання населення), міжвідомчий (координація дій усіх суб'єктів). Узагальнення цих підходів дозволяє розглядати безпеку як наскрізний принцип функціонування громади, а не як вузьку компетенцію окремої служби.

Таким чином, результати проведеної діагностики у розділі 2 та напрацювання регіональної дискусії в місті Запоріжжі засвідчують об'єктивну

необхідність формування Концепції публічного управління та адміністрування взаємодії ДСНС і органів місцевого самоврядування, орієнтованої на умови тривалої війни. Запропонована Концепція має бути спрямована на подолання виявлених управлінських розривів, підвищення спроможності місцевого рівня, інституціоналізацію нових форм співпраці та перехід від реактивної моделі цивільного захисту до системи, здатної забезпечувати стійкість прифронтових територій у довгостроковій перспективі.

Концепція вирішує проблему фрагментарності та несистемності публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, коли ефективність взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування залежить переважно від ситуативних рішень і перевантаження персоналу, а не від чітко вибудованих управлінських механізмів.

Метою Концепції публічного управління взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій є Концепції публічного управління взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій.

Тобто зазначена мета спрямована на:

- зменшення втрат серед цивільного населення;
- підвищення готовності територій до надзвичайних ситуацій воєнного характеру;
- зниження навантаження на підрозділи ДСНС за рахунок посилення спроможності місцевого рівня;
- формування керованої, прогнозованої системи цивільного захисту у прифронтових громадах.

На відміну від чинної практики, де ефективність взаємодії вимірюється переважно швидкістю реагування після обстрілів, Концепція орієнтована на зниження вразливості територій до моменту виникнення надзвичайної події.

У табл. 3.1 представлено систему принципів Концепції публічного управління та адміністрування взаємодії ДСНС і органів місцевого самоврядування прифронтових територій, сформовану з урахуванням

результатів діагностики та оцінювання, проведених у розділі 2, а також практичного досвіду функціонування системи цивільного захисту в умовах тривалої війни.

Таблиця 3.1

**Принципи Концепції публічного управління та адміністрування взаємодії
ДСНС і ОМС прифронтових територій**

№	Принцип	Зміст принципу	Практичне значення для прифронтових територій
1	Принцип партнерства	Взаємодія ДСНС та ОМС будується як партнерство суб'єктів спільної відповідальності, а не як ієрархія «контроль-підпорядкування».	Забезпечує спільне планування дій, підвищує залученість громад і зменшує перевантаження ДСНС у кризових ситуаціях.
2	Принцип територіальної диференціації	Управлінські рішення та інструменти цивільного захисту адаптуються до рівня безпекових ризиків конкретної громади.	Дозволяє враховувати різний ступінь прифронтовості, інтенсивність обстрілів та доступність ресурсів.
3	Принцип превентивності	Пріоритет надається заходам запобігання та підготовки до НС, а не лише ліквідації їх наслідків.	Зменшує втрати серед населення, підвищує роль готовності укриттів, навчання населення та планування евакуації.
4	Принцип ресурсної відповідності	Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері ЦЗ мають бути підкріплені фінансовими, кадровими та матеріально-технічними ресурсами.	Усунення розриву між відповідальністю та реальними можливостями громад у воєнних умовах.
5	Принцип інституційної гнучкості	Система публічного управління має здатність оперативно змінювати процедури та алгоритми дій відповідно до безпекової ситуації.	Дозволяє ухвалювати рішення в умовах обстрілів без втрати керованості та законності.
6	Принцип міжвідомчої інтеграції	Забезпечується сталі механізми взаємодії ДСНС, ОМС, військових адміністрацій, поліції та інших служб.	Знижує дублювання функцій і підвищує узгодженість дій під час реагування та евакуації.
7	Принцип орієнтації на потреби населення	Безпека розглядається як фактична захищеність і відчуття безпеки цивільного населення, а не лише формальне виконання повноважень.	Підвищує довіру до органів влади та ефективність оповіщення, укриття і комунікації з мешканцями.
8	Принцип стійкості управління	Забезпечується безперервність управлінських процесів навіть за умов руйнування інфраструктури та перебоїв зв'язку.	Мінімізує ризики управлінського паралічу під час масованих атак або техногенних збоїв.

Запропоновані принципи відображають необхідність переходу від переважно реактивної моделі взаємодії до партнерської, територіально диференційованої та орієнтованої на потреби населення системи публічного управління, здатної забезпечувати як оперативне реагування, так і підвищення стійкості прифронтових громад до безпекових загроз.

На рис. 3.1 представлено модель публічного управління взаємодією ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій, сформовану з урахуванням результатів діагностики безпекової ситуації, виявлених управлінських розривів і практики реагування в Запорізькій області в умовах триваючої війни.

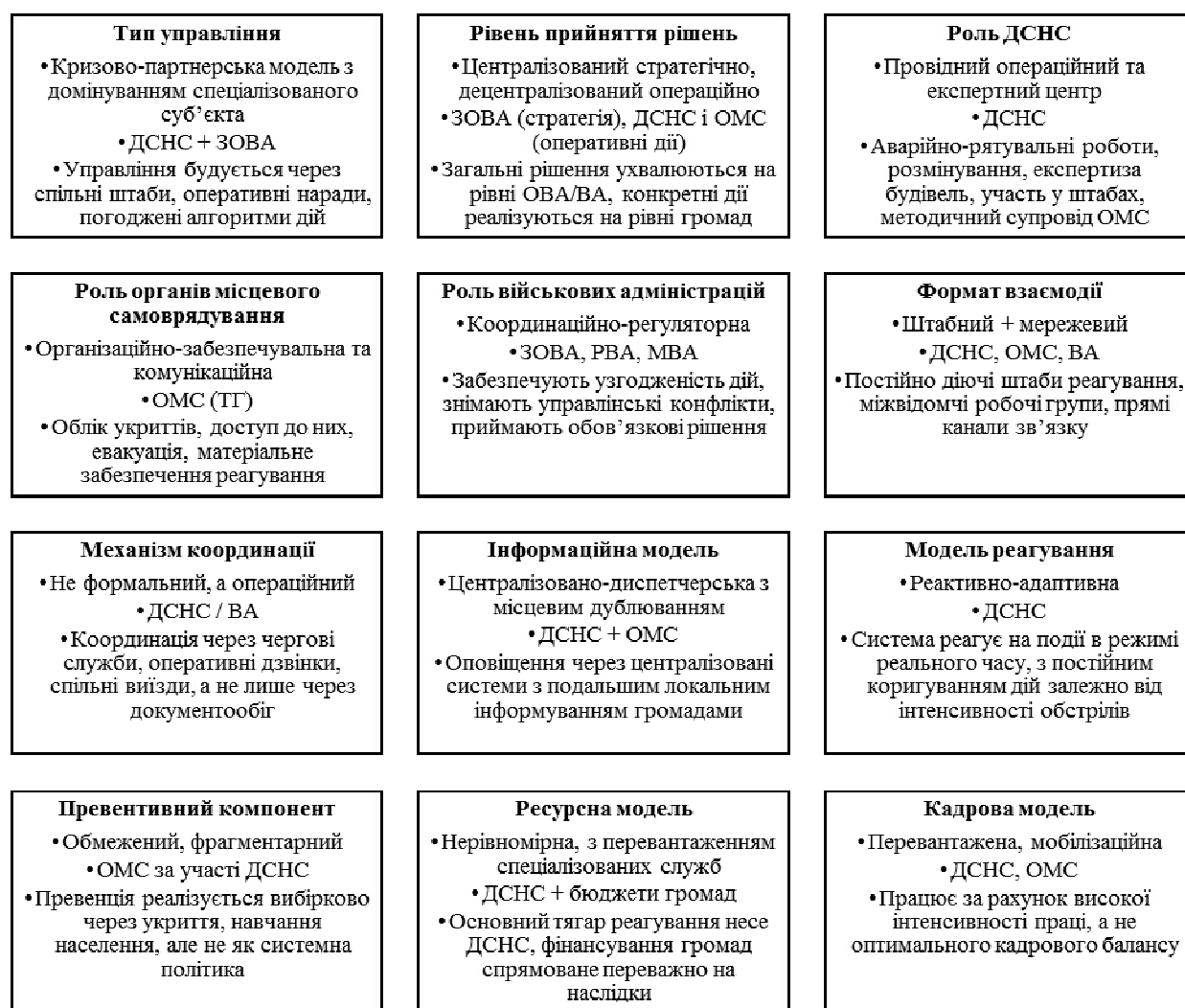


Рис. 3.1 Модель публічного управління взаємодією ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій (на прикладі Запорізької області)

Концепція моделі публічного управління взаємодією ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій полягає у переході від ситуативного, реактивного реагування на надзвичайні події до системної, заздалегідь організованої співпраці між усіма суб'єктами цивільного захисту. Запропонована модель виходить з того, що в умовах війни громади не можуть бути лише виконавцями рішень, а повинні виступати повноцінними учасниками системи безпеки разом із ДСНС, військовими адміністраціями та іншими службами. Основою моделі є чіткий розподіл ролей, постійна координація дій та концентрація ресурсів на рівні, де виникає загроза.

Запропонована модель орієнтована на реальні умови прифронтових територій, де обстріли мають регулярний характер, ресурси обмежені, а час на ухвалення рішень мінімальний. Вона передбачає посилення горизонтальної взаємодії між ДСНС та органами місцевого самоврядування, закріплення відповідальності за конкретні етапи цивільного захисту (запобігання, реагування, відновлення) та використання гнучких управлінських механізмів. Такий підхід дозволяє не лише швидше реагувати на надзвичайні ситуації, а й поступово зменшувати вразливість громад шляхом розвитку укриттів, підготовки населення та планування дій наперед.

В умовах 2025 року ключовим є не створення нових структур, а адаптація наявних управлінських і організаційних ресурсів до умов постійної воєнної загрози.

Першим базовим інструментом є інституціоналізація постійної міжвідомчої координації на регіональному та місцевому рівнях. Йдеться не про разові штаби під час обстрілів, а про регулярну спільну роботу ДСНС, ОМС та військових адміністрацій у форматі:

- постійно діючих координаційних груп при ОВА/РВА;
- закріплення відповідальних осіб від ДСНС і громади за конкретні напрямки (укриття, евакуація, реагування);
- фіксацію алгоритмів взаємодії у простих робочих протоколах (хто, коли і що робить без додаткових погоджень).

Такий інструмент дозволяє зменшити залежність ефективності взаємодії від «особистих контактів» та перевести її у більш стабільний, керований режим.

Другим важливим інструментом є децентралізація окремих превентивних функцій цивільного захисту на рівень громад за одночасного методичного супроводу з боку ДСНС. У реальних умовах це означає:

- передачу громадам права та обов'язку самостійно організовувати первинні заходи з підготовки укриттів;
- залучення місцевих працівників (комунальні служби, старости, відповідальні особи) до базового навчання з питань цивільного захисту;
- використання рекомендацій ДСНС як обов'язкових стандартів, а не формальних порад.

Цей підхід знижує навантаження на підрозділи ДСНС та дозволяє зосередити їхні ресурси на ключових рятувальних функціях.

Третім інструментом є цифровізація та уніфікація інформаційного обміну між ДСНС і ОМС. В умовах 2025 року це може бути реалізовано через:

- єдині електронні таблиці або платформи обліку укриттів, пошкоджень і потреб громад;
- використання геоінформаційних сервісів для фіксації обстрілів, пошкоджень і небезпечних зон;
- регулярне оновлення даних відповідальними особами на місцях.

Навіть прості цифрові інструменти дозволяють уникати дублювання інформації, затримок у реагуванні та втрати даних під час кризових ситуацій.

Окремим практичним інструментом є залучення громад до системи запобігання надзвичайним ситуаціям через комунікацію та навчання населення. У реальних умовах це включає:

- проведення коротких інструктажів для населення щодо дій під час обстрілів;
- розміщення зрозумілих схем евакуації та доступу до укриттів;
- використання місцевих каналів комунікації (Telegram-канали громад, офіційні сторінки ОМС).

Такий інструмент не потребує значних фінансових витрат, але істотно підвищує результативність заходів цивільного захисту.

Ще одним важливим інструментом реалізації Концепції є перехід від суто реагувального фінансування до цільових програм розвитку спроможностей цивільного захисту. На практиці це означає:

- окреме планування видатків на модернізацію укриттів;
- закладення коштів на резервні джерела живлення, зв'язок і мінімальне оснащення;
- співфінансування проєктів безпеки за участю державних, місцевих і міжнародних ресурсів.

Такий підхід дозволяє поступово зменшувати вразливість громад і підвищувати ефективність взаємодії з ДСНС у середньостроковій перспективі.

Узагальнюючи, інструменти реалізації Концепції в умовах 2025 року мають бути простими, адаптивними та прив'язаними до реальних умов війни. Їхня ефективність визначається не кількістю нормативних актів, а здатністю забезпечити швидке ухвалення рішень, чітку координацію дій і поступове зміцнення спроможності громад до самостійного виконання базових функцій цивільного захисту у взаємодії з ДСНС.

3.2 Зміна підходів до запобігання надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій у співпраці з громадами в умовах війни

Зміна підходів до запобігання надзвичайним ситуаціям, пожежам та небезпечним подіям у прифронтових територіях полягає насамперед у відході від класичної «мирної» моделі превенції, яка була орієнтована на планові перевірки, нормативний контроль і реагування на поодинокі події. В умовах війни, зокрема в Запорізькій області, запобігання набуває кризово-адаптивного характеру та інтегрується у щоденну діяльність громад, оскільки більшість ризиків формуються не техногенними чи природними чинниками, а воєнними діями: ракетними й артилерійськими обстрілами, застосуванням БПЛА,

пошкодженням енергетичної та житлової інфраструктури, пожежами внаслідок влучань, повторними ураженнями об'єктів.

Особливість сучасного етапу полягає в тому, що запобігання більше не може бути відокремленим етапом до виникнення надзвичайної ситуації. Воно фактично відбувається паралельно з реагуванням і відновленням. Наприклад, після ліквідації пожежі або розбору завалів у громаді одразу виникають нові ризики: повторні обстріли, обвал конструкцій, пожежі від пошкоджених мереж, ураження вибухонебезпечними предметами. За таких умов роль ОМС зростає, оскільки саме вони першими фіксують локальні загрози, організовують доступ до небезпечних зон, інформують населення та забезпечують базові превентивні заходи (огороження, обмеження доступу, тимчасові схеми безпеки).

Тобто, на відміну від довоєнної практики, запобігання надзвичайним ситуаціям у прифронтових громадах трансформується у спільну функцію ДСНС і ОМС, де ДСНС виконує експертну, методичну та технічну роль, а громади: організаційну, комунікаційну та виконавську, що підтверджується і фактичною практикою Запорізької області, де більшість превентивних рішень (закриття небезпечних об'єктів, обмеження доступу до пошкоджених будівель, організація чергувань, локальне оповіщення) ухвалюються на рівні громад у тісній координації з підрозділами ДСНС.

В умовах прифронтової Запорізької області органи місцевого самоврядування фактично виконують функцію первинного моніторингу безпекового середовища. Саме на рівні громад здійснюється системна фіксація локальних ризиків, які безпосередньо впливають на виникнення надзвичайних ситуацій воєнного характеру. До таких ризиків належать, зокрема:

- пошкоджені та частково зруйновані житлові будинки, які після обстрілів створюють загрозу обвалів, пожеж і вторинних уражень;
- аварійні ділянки електричних, газових і водопровідних мереж, що підвищують імовірність техногенних аварій;

– місця компактного проживання внутрішньо переміщених осіб, які формують додаткове навантаження на укриття, інженерну та соціальну інфраструктуру.

За результатами аналізу матеріалів Запорізької РДА та ЗОВА, лише у Запорізькому районі станом на 2024 рік зафіксовано понад 1 400 пошкоджених об'єктів житлової забудови, значна частина з яких перебуває у стані тимчасової експлуатації. ОМС створюють спеціальні комісії з обстеження пошкоджених будівель, формують переліки аварійних об'єктів, здійснюють облік потенційно небезпечних зон та передають узагальнену інформацію до військових адміністрацій і підрозділів ДСНС. Крім того, громадами ведеться поточний облік ВПО (у Запорізькому районі близько 160 тис. осіб), що є критично важливим для оцінки ризиків у разі повторних обстрілів, пожеж або необхідності екстреної евакуації.

Важливо підкреслити, що така діяльність органів місцевого самоврядування прямо відповідає їх повноваженням, визначеним ст. 32 та ст. 33 Кодексу цивільного захисту України, відповідно до яких ОМС зобов'язані:

- організовувати заходи цивільного захисту на відповідній території;
- забезпечувати облік і утримання захисних споруд;
- брати участь у плануванні та реалізації заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям;
- здійснювати інформування населення про загрози та порядок дій у разі НС.

В умовах війни ці норми наповнюються практичним змістом і реалізуються не через планові документи, а через щоденну роботу з фіксації ризиків та оперативного реагування.

У цій моделі роль ДСНС трансформується від суто контрольної до експертно-партнерської. Підрозділи ДСНС не лише здійснюють державний нагляд у сфері пожежної та техногенної безпеки, а й надають громадам фахові висновки щодо безпечності експлуатації пошкоджених будівель, оцінюють ризики повторних обвалів і пожеж, визначають пріоритетність інженерних та

захисних заходів. Так, у 2024 році підрозділи ДСНС Запорізької області системно залучалися до обстеження об'єктів після масованих ударів (до 700 уражень за окремі доби), що дозволяло громадам ухвалювати рішення щодо заборони доступу, тимчасового відселення або організації додаткових заходів безпеки.

Таким чином, у прифронтових громадах Запорізької області формується нова модель запобігання надзвичайним ситуаціям, у якій органи місцевого самоврядування виступають суб'єктами первинної ідентифікації ризиків і організації превентивних заходів, а ДСНС ключовим експертним партнером, що забезпечує професійну оцінку небезпек і методичний супровід управлінських рішень. Саме така взаємодія дозволяє компенсувати обмеженість ресурсів громад і підвищити фактичну результативність системи цивільного захисту в умовах постійних воєнних загроз.

У прифронтових територіях Запорізької області пожежна безпека перестала бути окремим напрямом цивільного захисту та фактично інтегрувалася у систему реагування на наслідки бойових дій. Основним джерелом пожеж у 2022-2025 роках стали не порушення правил експлуатації чи технічні несправності, а ракетні, артилерійські та дроніві удари, які спричиняють одночасні загоряння житлових будинків, промислових об'єктів, складів, транспортної інфраструктури та об'єктів критичних мереж.

За даними Запорізької ОВА та ГУ ДСНС у Запорізькій області, лише в періоди пікової інтенсивності обстрілів у 2024 році до 60–70% усіх виїздів пожежно-рятувальних підрозділів були пов'язані саме з наслідками ворожих ударів, а не з побутовими пожежами. Це об'єктивно змінило логіку пожежної безпеки: від запобігання окремим пожежам до мінімізації масштабів пожежних уражень після обстрілів.

Ключовою особливістю пожеж воєнного характеру є їх масовість і багатогощицевість. Один ракетний або авіаційний удар по населеному пункту може спричиняти одночасно 5-10 осередків займання, що перевищує нормативні розрахунки сил і засобів для мирного часу. У таких умовах органи

місцевого самоврядування відіграють критичну роль у попередженні вторинних пожежних ризиків шляхом:

- оперативного перекриття аварійних ділянок газо- та електромереж після обстрілів;
- забезпечення доступу пожежної техніки до дворів і внутрішньоквартальних проїздів;
- звільнення під'їздів до будівель від завалів та згорілого транспорту;
- організації локальних резервів води для пожежогасіння у громадах із перебоями водопостачання.

Саме така діяльність ОМС відповідає положенням ст. 32 та 33 Кодексу цивільного захисту України, які покладають на місцеву владу обов'язки щодо забезпечення пожежної безпеки, утримання об'єктів інженерної інфраструктури та організації заходів цивільного захисту на відповідній території. В умовах війни ці повноваження реалізуються не через планові перевірки, а через щоденне антикризове управління пожежними ризиками.

Роль ДСНС у цій моделі також зазнає суттєвої трансформації. Пожежно-рятувальні підрозділи виступають не лише виконавцями гасіння пожеж, а центром експертної оцінки пожежної небезпеки після обстрілів. Після ліквідації відкритого горіння фахівці ДСНС проводять огляд конструкцій, визначають ризики повторного займання, контролюють охолодження осередків тління, а також надають рекомендації ОМС щодо обмеження доступу населення до пошкоджених об'єктів.

Окремим викликом для прифронтових громад є пожежі на об'єктах критичної інфраструктури та у промисловій зоні. У Запорізькій області неодноразово фіксувалися загоряння на складах пального, виробничих приміщеннях, трансформаторних підстанціях, що створювало додаткові ризики токсичного ураження та масштабного поширення пожеж. У таких випадках ефективність пожежної безпеки безпосередньо залежить від заздалегідь налагодженої взаємодії ДСНС, ОМС та балансоутримувачів об'єктів, зокрема

щодо схем відключення мереж, доступу до територій та оперативного інформування.

Таким чином, зміна підходів до пожежної безпеки в умовах обстрілів полягає у переході від нормативно-контрольної моделі до адаптивної ризик-орієнтованої моделі, де пожежна безпека розглядається як складова загальної безпекової стійкості громади. У цій моделі органи місцевого самоврядування забезпечують управління просторовими та інфраструктурними ризиками, а ДСНС виконує ключову експертно-оперативну функцію, що дозволяє зменшувати масштаби пожежних наслідків навіть за умов інтенсивних бойових впливів.

У табл. 3.2 представлено ключові зміни підходів до запобігання надзвичайним ситуаціям, пожежам та небезпечним подіям у співпраці ДСНС і органів місцевого самоврядування прифронтових територій, що сформувалися під впливом умов воєнного стану та практики реагування 2022-2025 років.

Таблиця 3.2

Ключові зміни підходів до запобігання надзвичайним ситуаціям, пожежам та небезпечним подіям у співпраці ДСНС і громад в умовах війни

№	Зміна підходу (сутність)	Конкретизація зміни (що саме інакше)	Реальні інструменти в громадах (2022-2025)	Роль ОМС	Роль ДСНС	Управлінський результат
1	2	3	4	5	6	7
1	Від планово-нормативного запобігання - до постійного управління локальними ризиками	Запобігання більше не ґрунтується на річних планах і перевірках, а здійснюється як безперервний процес фіксації та мінімізації загроз після кожного обстрілу	• обстеження пошкоджених будинків у перші 24 год; • фіксація аварійних конструкцій, оголених мереж, зруйнованих дахів; • тимчасове визнання будівель непридатними	первинна фіксація ризиків; обмеження доступу; організація відселення	експертна оцінка безпеки; висновки щодо подальшого використання	зменшення вторинних жертв (обвали, ураження мережами)

Продовження таблиці 3.2

1	2	3	4	5	6	7
2	Від контролю пожежної безпеки - до управління пожежними ризиками воєнного походження	Пожежна безпека розглядається не як дотримання правил, а як реакція на наслідки обстрілів, БПЛА, уламків і КАБ	• ліквідація пожеж у зруйнованих житлових кварталах; • гасіння пожеж без доступу до води/електрики; • пріоритет захисту щільної забудови	забезпечення доступу, техніки, пального; координація комунальних служб	основне реагування, гасіння, локалізація	запобігання масштабним міським пожежам
3	Від формального обліку укриттів - до управління реальною доступністю захисту населення	Запобігання полягає не в кількості укриттів, а в їх фактичній придатності, відкритості та безпечності	• виведення непридатних укриттів з переліку; • обмеження доступу до аварійних приміщень; • маркування небезпечних укриттів	утримання, відкриття, забезпечення доступу	контроль готовності, технічні рекомендації	підвищення фактичного рівня захисту населення
4	Від монопольної ролі ДСНС - до партнерської моделі «громада + експерт»	Запобігання здійснюється через спільні дії: громада - виявляє і організує, ДСНС оцінює і консультує	• спільні огляди об'єктів; • рекомендації ДСНС замість приписів; • участь ДСНС у плануванні рішень	ініціація дій і реалізація	експертна підтримка і координація	Підвищення управлінської спроможності ОМС

Джерело: сформовано самостійно автором.

Представлені в табл. 3.2 зміни підходів свідчать, що запобігання надзвичайним ситуаціям у прифронтових громадах трансформувалося з формальної, нормативно-контрольної функції у безперервний процес управління ризиками. Ключовою особливістю цієї трансформації є посилення ролі органів місцевого самоврядування як суб'єктів первинного реагування та превенції, тоді як ДСНС дедалі більше виконує функцію експертного й координаційного партнера. Така модель є найбільш адаптованою до умов

тривалої війни та дозволяє мінімізувати вторинні втрати серед цивільного населення.

У табл. 3.3 представлено алгоритм превентивних дій після обстрілу у прифронтовій громаді в часовому інтервалі 0-24 години, що відображає послідовність управлінських рішень, розподіл відповідальності між органами місцевого самоврядування та підрозділами ДСНС, а також очікувані результати для мінімізації вторинних загроз для цивільного населення.

Таблиця 3.3

**Алгоритм превентивних дій після обстрілу у прифронтовій громаді
(0-24 години)**

Часовий інтервал	Ключовий суб'єкт	Що саме робиться	Документ / фіксація	Результат для безпеки
0-1 год	ОМС, поліція, ВА	ізоляція зони ураження: перекриття доступу, виставлення периметру, заборона перебування цивільних	журнал подій, схема перекриття, фото	населення фізично відсторонене від небезпеки
1-3 год	ДСНС	гасіння пожеж, рятування людей, первинна оцінка вторинних ризиків (обвали, газ, електрика)	оперативний рапорт ДСНС	усунені активні загрози життю
3-6 год	ОМС, комунальні служби	аварійне відключення газо-, електро-, водомереж; огороження небезпечних ділянок	акти аварійного відключення	запобігання повторним пожежам і ураженням
6-12 год	Комісія ОМС + ДСНС	обстеження пошкоджених будівель, визначення аварійності, придатності до проживання	акт комісійного обстеження	чітко визначено статус кожного об'єкта
12-18 год	Голова громади / ОВА	прийняття рішень: заборона доступу, тимчасове відселення, охорона об'єктів	розпорядження / рішення	рішення мають обов'язкову силу
18-24 год	ОМС (за участі ДСНС)	інформування населення: небезпечні зони, правила поведінки, укриття	офіційне повідомлення, карта небезпек	зниження вторинних травм і паніки

*Джерело: сформовано автором на основі практики реагування ДСНС та органів місцевого самоврядування прифронтових територій

Загалом розроблений алгоритм превенції після обстрілів дозволяє перевести діяльність органів місцевого самоврядування та підрозділів ДСНС із фрагментарного реагування на системну модель управління вторинними ризиками, у межах якої чітко визначено часові межі дій, відповідальних суб'єктів, управлінські документи та очікувані результати.

Його практичне застосування забезпечує своєчасне виявлення небезпечних зон, обмеження доступу населення до пошкоджених об'єктів, зниження імовірності повторних пожеж, обвалів і техногенних аварій, а також підвищує загальну результативність превентивної діяльності в умовах прифронтових територій.

Як зазначається у Кодексі цивільного захисту України [8], запобігання надзвичайним ситуаціям є складовою єдиної державної системи цивільного захисту та передбачає комплекс організаційних, інженерно-технічних, інформаційних і навчальних заходів. Водночас умови воєнного стану, визначені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [37] та підзаконними актами, фактично розширили практичний зміст превенції: до неї включено питання мінімізації вторинних ризиків після обстрілів, забезпечення пожежної безпеки в умовах пошкодженої інфраструктури, інформування населення щодо дій у разі повторних ударів, а також базову підготовку мешканців громад до самозахисту.

У цьому контексті співпраця з громадами стає ключовою умовою ефективного запобігання, оскільки саме органи місцевого самоврядування мають актуальну інформацію про стан житлового фонду, розміщення укриттів, наявність вразливих груп населення та специфіку локальних ризиків.

Практика прифронтових територій Запорізької області показує, що там, де громади активно залучені до превентивних заходів (інвентаризація небезпечних об'єктів, локальні інструкції для населення, співпраця з ДСНС щодо навчань і консультацій), рівень вторинних втрат і дезорганізації після обстрілів є нижчим, ніж у громадах із формальним підходом до питань безпеки.

Таким чином, зміна підходів до запобігання надзвичайним ситуаціям, пожежам та небезпечним подіям у прифронтових громадах полягає у переорієнтації з контролю та формального нагляду на партнерську, практично орієнтовану модель взаємодії, де громада розглядається не як об'єкт перевірки, а як повноцінний суб'єкт системи цивільного захисту. Саме така логіка відповідає реальним умовам функціонування Запорізької області в умовах війни та створює підґрунтя для подальшої модернізації превентивної діяльності ДСНС у співпраці з ОМС.

3.3 Модернізація публічного управління у способах і процедурах реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події прифронтових громад і територій

До початку повномасштабної війни реагування на надзвичайні ситуації в Запорізькій області здійснювалося після повної стабілізації обстановки та усунення загроз для персоналу. Пожежно-рятувальні підрозділи ДСНС працювали за стандартними регламентованими процедурами, які передбачали безперервне виконання робіт до їх логічного завершення.

Типовою управлінською практикою було виконання повного комплексу аварійно-рятувальних заходів за один виїзд: рятування, гасіння, розбір конструкцій, технічна перевірка об'єкта та передача його відповідним службам. Ризик повторного ураження або переривання робіт у процесі реагування фактично не враховувався, оскільки не був системним чинником безпеки.

В умовах прифронтовості Запорізької області реагування здійснюється без повної стабілізації безпекової обстановки, часто одразу після завершення повітряної тривоги або навіть у проміжках між обстрілами. Управлінські рішення ухвалюються з урахуванням реального ризику повторного ракетного, артилерійського чи дронного удару, що підтверджується практикою багаторазових уражень одних і тих самих локацій. Реагування більше не розглядається як «один завершений захід», а структурується на етапи: первинне

рятування людей, мінімальна стабілізація, пауза, повторний виїзд. У Запорізькій області така модель застосовується системно, оскільки в окремі періоди фіксувалися десятки і сотні ударів на добу, що унеможлиблює класичну безперервну ліквідацію наслідків.

Ключова модернізація публічного управління реагуванням полягає у зміні критеріїв ухвалення рішень керівником реагування. Якщо раніше основною змінною був масштаб надзвичайної ситуації, що визначав обсяг залучених сил і тривалість робіт, то в умовах Запорізької області керівник реагування додатково оцінює: ймовірність повторного обстрілу конкретної локації, допустимий час безпечного перебування рятувальників та доцільність тимчасового призупинення робіт. Рішення про зупинку або відкладення частини аварійно-рятувальних заходів більше не розглядається як невиконання завдань, а є усвідомленим управлінським рішенням, спрямованим на збереження особового складу та запобігання вторинним втратам.

Саме така логіка управління дозволяє забезпечувати результативність реагування в умовах повторних ударів, що є типовими для прифронтових громад Запорізької області.

У табл. 3.4 представлено систематизовану характеристику модернізації критеріїв ухвалення управлінських рішень керівником реагування в умовах прифронтових територій, що відображає перехід від нормативно-стабільної моделі реагування до ризик-орієнтованого, поетапного та безпеково зумовленого управління в умовах повторних обстрілів.

Таблиця 3.4

**Модернізація критеріїв ухвалення управлінських рішень керівником
реагування в умовах прифронтових територій**

№	Критерій ухвалення рішення	Довоєнна управлінська логіка	Сучасна логіка (прифронтові території Запорізької області)	Управлінська сутність модернізації
1	2	3	4	5
1	Безпекова обстановка	вважається стабільною після завершення нс	Вважається нестабільною навіть після припинення удару	Реагування здійснюється під постійною загрозою повторного ураження

Продовження таблиці 3.4.

1	2	3	4	5
2	Ймовірність повторного ураження	не враховувалась як системний чинник	Оцінюється перед кожним етапом робіт (БПЛА, артилерія, КАБ)	Рішення приймаються з урахуванням сценарію «повторний удар»
3	Тривалість робіт на локації	роботи виконуються до повного завершення	Чітко обмежується час перебування особового складу	Пріоритет – безпека рятувальників, а не повний обсяг робіт
4	Структура реагування	один безперервний цикл робіт	Поділ на етапи: первинне рятування – пауза – повторний виїзд	Перехід від «одного виїзду» до поетапного реагування
5	Призупинення робіт	розцінювалося як небажане або виняткове	Є допустимим і регламентованим управлінським рішенням	Зупинка робіт = інструмент управління ризиками
6	Пріоритет завдань	повний перелік робіт за нормативом	Пріоритет лише критично необхідних дій	Мінімізація вторинних втрат у перші години
7	Оцінка ефективності реагування	повнота виконаних робіт	Збереження життя персоналу + мінімізація шкоди	Ефективність $\neq$ максимальний обсяг робіт
8	Координація з ОМС	переважно інформування	Постійна координація щодо доступу, обмежень, пауз	Управлінські рішення приймаються спільно
9	Управлінська відповідальність	орієнтація на формальне виконання інструкцій	Орієнтація на ситуаційну доцільність	Перевага професійного судження над формалізмом
10	Статус керівника реагування	виконавець регламентів	Ситуаційний менеджер ризиків	Зміна ролі від «виконавця» до «антикризового управлінця»

*Джерело: сформовано самостійно автором.

Таблиця демонструє, що модернізація публічного управління реагуванням у прифронтових громадах полягає не у зміні технічних дій, а у трансформації логіки управлінських рішень. Керівник реагування в умовах Запорізької області діє не за моделлю повного усунення наслідків за один цикл, а як менеджер ризиків, який балансує між результативністю робіт і безпекою персоналу в умовах повторних ударів.

Необхідність модернізації критеріїв ухвалення рішень керівником реагування зумовлена тим, що в Запорізькій області ліквідація наслідків НС відбувається в умовах відсутності повної стабілізації безпекової обстановки та високої ймовірності повторних ударів, що підтверджується практикою масованих і багаторазових обстрілів одних і тих самих територій. За таких умов застосування довоєнних процедур, розрахованих на безпечне середовище і безперервне виконання робіт, призводить до прямих ризиків втрат серед рятувальників і цивільних, що об'єктивно потребує зміни управлінської логіки реагування.

Умови воєнного стану зумовили якісну зміну координаційної моделі взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування, яка трансформувалася з регламентованої та ієрархічної у оперативно-узгоджувальну та ситуаційно-гнучку. Якщо в довоєнний період координація ґрунтувалася переважно на заздалегідь затверджених планах реагування, графіках перевірок і процедурному обміні інформацією, то в умовах прифронтових територій вона здійснюється в режимі реального часу, з урахуванням динамічних безпекових ризиків і ймовірності повторних ударів.

Нормативною основою такої трансформації є, зокрема, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [37], який прямо допускає відступ від стандартних управлінських процедур та надає органам місцевого самоврядування і військовим адміністраціям право ухвалювати невідкладні рішення з питань безпеки населення (ч. 4 ст. 9). У практиці Запорізької області це означає, що рішення щодо обмеження доступу до пошкоджених об'єктів, демонтажу аварійних конструкцій, перекриття інженерних мереж або організації евакуаційних заходів ухвалюються до завершення повного циклу експертних процедур, але з обов'язковим подальшим залученням ДСНС для фахового підтвердження ризиків.

Координація між ДСНС та ОМС у таких умовах набуває оперативно-розпорядчого характеру, де ключовим є не формальний статус суб'єкта, а швидкість погодження рішень і чіткість розподілу функцій. Відповідно до ст.

32 та 33 Кодексу цивільного захисту України, саме органи місцевого самоврядування відповідають за організацію заходів цивільного захисту на території громади, облік і утримання захисних споруд, інформування населення та участь у запобіганні надзвичайним ситуаціям. В умовах війни ці повноваження реалізуються через постійну координацію з підрозділами ДСНС, які, згідно з Положенням про ДСНС [30**Ошибка! Источник ссылки не найден.**] (підп. 6, 7, 25, 49 п. 4), здійснюють прогнозування небезпек, надають експертні висновки та координують дії сил цивільного захисту.

Фактично формується спільний управлінський контур реагування, у межах якого ОМС забезпечують:

- первинну фіксацію наслідків обстрілів і локальних ризиків;
- організацію доступу або обмеження доступу до небезпечних зон;
- залучення комунальних служб і місцевих формувань цивільного захисту;

тоді як ДСНС:

- здійснює експертну оцінку техногенних і пожежних ризиків;
- визначає допустимі режими проведення рятувальних робіт;
- координує черговість і безпечність дій у разі повторної загрози.

Ця модель координації відповідає також логіці Єдиної державної системи цивільного захисту, де взаємодія суб'єктів ґрунтується не на підпорядкуванні, а на узгодженні дій (ст. 11, 16 Кодексу цивільного захисту України [8]). У прифронтових громадах Запорізької області це проявляється у практиці створення тимчасових штабів реагування, спільних комісій з обстеження пошкоджених об'єктів, оперативних нарад між керівниками ДСНС, ОМС та військових адміністрацій без формалізованих процедур скликання.

Практична реалізація узгоджувальної моделі ЄДСЦЗ у прифронтових громадах Запорізької області полягає у зміні статусу управлінських рішень під час реагування. Рішення, які в довоєнний період оформлювалися як адміністративні акти з чітким підпорядкуванням (наказ, розпорядження, припис), в умовах повторних обстрілів набувають формату спільно погоджених

операційних домовленостей, що фіксуються у протоколах нарад, актах комісій або оперативних зведеннях. Наприклад, рішення про обмеження доступу до пошкодженого житлового кварталу приймається не «ДСНС - ОМС» або «ОМС - ДСНС», а як погоджений результат: ДСНС визначає рівень техногенної та пожежної небезпеки, ОМС ухвалює управлінське рішення щодо перекриття території та інформування населення, військова адміністрація враховує безпекову обстановку і ризик повторного удару. Кожен суб'єкт діє в межах власних повноважень, але кінцеве рішення формується як спільне.

Функціонування тимчасових штабів реагування у Запорізькій області має чітко прикладний характер і не замінює існуючі органи управління. Вони створюються не для адміністрування процесів, а для швидкого узгодження трьох критичних блоків рішень:

- допустимість проведення робіт з погляду безпеки персоналу;
- обсяг першочергових дій (рятування, мінімальна стабілізація, консервація об'єкта);
- необхідність паузи або повторного виїзду.

У таких штабах керівник реагування ДСНС не є «старшим за посадою», а виступає носієм експертної оцінки ризиків, тоді як представники ОМС забезпечують управлінську реалізацію рішень (доступ, комунальні служби, обмеження руху, робота з населенням). Саме це і є практичним втіленням ст. 11 та 16 КЦЗУ, де координація означає узгодження дій, а не командування.

Спільні комісії з обстеження пошкоджених об'єктів у прифронтових громадах виконують ще одну принципово нову функцію – переведення оперативних рішень у правове поле без затримки реагування. У Запорізькій області після масованих обстрілів рішення про заборону експлуатації будівлі, відселення мешканців або демонтаж аварійних конструкцій часто приймається до завершення повного технічного обстеження, але на підставі попередньої оцінки ДСНС. Комісія вже постфактум оформлює акт, який легалізує раніше погоджене управлінське рішення, тобто це дозволяє уникати управлінського

вакууму між «небезпечно» і «документально підтверджено», що є критичним саме для прифронтових територій.

Окремим напрямом модернізації координації є перехід від контрольної до партнерської ролі ДСНС у відносинах з органами місцевого самоврядування. Підрозділи ДСНС дедалі рідше виступають як органи нагляду в класичному розумінні, а виконують функцію експертного супроводу управлінських рішень, що особливо важливо під час реагування на наслідки масованих обстрілів, коли швидкість ухвалення рішень має критичне значення для збереження життя.

Таким чином, модернізація координації ДСНС та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану полягає у зміщенні акценту з формального виконання процедур на кризово-оперативне управління, яке базується на законодавчо дозволених гнучкості, постійному обміні інформацією та спільній відповідальності за безпеку населення. Саме така модель координації є функціонально обґрунтованою для прифронтових територій і відображає реальні практики цивільного захисту Запорізької області в умовах війни.

Кризово-оперативне управління у сфері цивільного захисту прифронтових територій Запорізької області формується як відповідь на ситуацію, за якої класичні планово-регламентні механізми втрачають прикладну цінність. В умовах постійних і повторних обстрілів управлінські рішення більше не можуть ґрунтуватися на повному циклі підготовки, погодження та формалізації, оскільки безпекове середовище змінюється швидше, ніж адміністративні процедури. Саме тому публічне адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування трансформується у кризово-оперативну модель, у межах якої ключовим є не дотримання формальної послідовності дій, а своєчасність, доцільність і безпечність управлінських рішень. У Запорізькій області це проявляється у тому, що рішення щодо обмеження доступу до пошкоджених об'єктів, припинення або відновлення аварійно-рятувальних робіт, демонтажу небезпечних конструкцій

ухвалюються в режимі реального часу, з урахуванням актуальної обстановки, а не заздалегідь затверджених сценаріїв реагування.

Характерною ознакою кризово-оперативного управління є ситуаційна гнучкість, яка змінює саму логіку взаємодії між ДСНС і ОМС. Якщо в мирний час управління будувалося за принципом «план - виконання - контроль», то в умовах прифронтових громад застосовується логіка «оцінка ризику - узгодження - дія - корекція». Керівник реагування та представники органів місцевого самоврядування змушені постійно переоцінювати безпекові параметри: ймовірність повторного удару, стан інженерних мереж, можливість евакуації, доступність укриттів, навантаження на місцеву інфраструктуру. За таких умов управлінське рішення має тимчасовий характер і може бути змінене або скасоване залежно від розвитку ситуації, тобто означає, що ефективність управління вимірюється не сталістю прийнятих рішень, а здатністю системи швидко адаптуватися без втрати керованості.

У практиці Запорізької області кризово-оперативне управління також зумовлює перерозподіл управлінської відповідальності між суб'єктами взаємодії. Органи місцевого самоврядування виступають не лише виконавцями рішень вищого рівня, а повноцінними учасниками управлінського процесу, які забезпечують первинну інформацію, оперативну організацію дій і реалізацію обмежувальних заходів на місцях. Водночас ДСНС виконує роль експертно-координаційного центру, який визначає допустимі межі реагування, надає фахову оцінку ризиків і коригує дії залежно від розвитку загроз. Такий розподіл ролей дозволяє уникнути управлінських затримок, зменшити вторинні втрати серед населення та особового складу і забезпечити безперервність реагування навіть у ситуаціях, коли повна стабілізація безпекової обстановки є неможливою.

Саме в цьому полягає практичний зміст кризово-оперативного управління як домінуючої моделі публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування у прифронтових громадах.

Висновки до розділу 3

В третьому розділі було обґрунтовано необхідність Концепції взаємодії ДСНС–ОМС для прифронтових територій Запорізької області, оскільки діагностика виявила конкретні управлінські розриви: домінування реактивного підходу, нестачу ресурсів громад при формальній відповідальності, проблеми з укриттями, фрагментарний обмін даними та перевантаження ДСНС «непрофільними» функціями. Концепція орієнтована на перехід від «гасіння наслідків» до зниження вразливості територій до моменту події (готовність, інфраструктура, організація, комунікація).

Підтверджено емпірично, що запит на реформування взаємодії є реальним, а не теоретичним: регіональна дискусія 9 вересня в м. Запоріжжі в межах підготовки Стратегії розвитку ДСНС до 2030 року показала узгоджену позицію ключових суб'єктів (ГУ ДСНС, громади, ОВА, експерти, міжнародні партнери) щодо потреби: розширення місцевих спроможностей, посилення координації та закріплення партнерської ролі ДСНС. Додатково довіра до ДСНС (4,3/5) створює практичну основу для розширення форматів співпраці з громадами.

Визначено, що зміна підходів до превенції у 2022-2025 рр. відбулася на рівні практичних управлінських дій, а не гасел: ОМС фактично виконують первинний моніторинг ризиків (пошкоджені будівлі, аварійні мережі, концентрація ВПО), оформляють акти комісій, ухвалюють рішення про обмеження доступу, організовують перекриття мереж і локальне оповіщення. Це відповідає повноваженням ОМС за ст. 32-33 КЦЗУ та формує «польову» основу превенції під час війни.

Систематизовано алгоритм превенції після обстрілу (0-24 години) як інструмент, що переводить дії громади і ДСНС з хаотичного реагування у керовану послідовність: фіксація події - ізоляція зони - первинне рятування/гасіння - аварійні відключення мереж - комісійне обстеження - рішення щодо доступу/відселення - інформування населення. Практичний

ефект алгоритму – зменшення вторинних травм, пожеж і техногенних уражень після первинного удару.

Доведено, що модернізація реагування у прифронтових громадах є управлінською, а не лише тактичною: реагування в Запорізькій області відбувається без повної стабілізації обстановки та під загрозою повторного удару, тому роботи структуровано поетапно. Ключова зміна – нові критерії рішень керівника реагування (ризик повторного ураження, допустимий час перебування, рішення «призупинити роботи» як легітимний інструмент управління ризиками).

Уточнено зміст координації ДСНС-ОМС у межах ЄДСЦЗ саме для прифронтових умов: взаємодія реалізується через узгодження дій (а не підпорядкування) у форматі оперативних нарад, тимчасових штабів реагування, спільних комісій з обстеження та швидкого оформлення рішень (доступ/обмеження/демонтаж/відключення мереж), і це знижує затримки, забезпечує юридичну визначеність рішень і підвищує керованість під час повторних загроз.

Узагальнено прикладні інструменти реалізації новітніх форм взаємодії на 2025 рік: постійні координаційні групи та відповідальні особи, прості робочі протоколи, базова цифровізація обліку (укриття/пошкодження/ризики), стандартизовані акти комісій та рішення про обмеження доступу, комунікація з населенням через локальні канали.

Загалом, у прифронтових громадах Запорізької області новітні форми взаємодії ДСНС та ОМС фактично вже сформувалися як партнерська модель «громада + експерт», де ОМС забезпечують швидку організацію і виконання рішень на території, а ДСНС: експертність, координацію та безпечне реагування. Саме ця модель є найбільш придатною для тривалої війни, оскільки одночасно зменшує вторинні втрати, підвищує керованість і розвантажує підрозділи ДСНС за рахунок посилення місцевого рівня.

ВИСНОВКИ

Відповідно до визначеної мети кваліфікаційної роботи, яка полягала у теоретико-правовому обґрунтуванні та науково-практичному аналізі сучасних форм і способів публічного адміністрування взаємодії ДСНС та ОМС прифронтових територій, а також у розробленні напрямів їх удосконалення з урахуванням умов триваючої війни, у процесі дослідження було послідовно виконано поставлені завдання та отримано такі узагальнені результати.

1. Проаналізовано нормативно-правову основу публічного адміністрування взаємодії ДСНС та органів місцевого самоврядування. Встановлено, що правовий механізм взаємодії формується на базі Кодексу цивільного захисту України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», підзаконних актів у сфері ЄДСЦЗ та Положення про ДСНС, які визначають розподіл повноважень між суб'єктами цивільного захисту і логіку координації. Разом із тим доведено, що в умовах воєнного стану нормативна «мирна» модель (плановість, стандартні процедури, регламентована послідовність дій) не забезпечує достатньої гнучкості для прифронтових територій, тому фактична практика взаємодії трансформується у кризово-оперативний формат із пріоритетом швидкого узгодження рішень, мінімізації ризиків та забезпечення безперервності управління.

2. Узагальнено теоретичні підходи до визначення форм і способів публічного адміністрування взаємодії ДСНС та ОМС прифронтових територій. Обґрунтовано, що для умов війни найбільш прикладним є підхід, який розглядає публічне адміністрування не як «контроль і виконання процедур», а як організацію управлінського циклу в ситуації високої невизначеності: оцінка ризику - узгодження рішень - реалізація - корекція. Уточнено, що в прифронтових громадах ключовим стає не формальний поділ компетенцій, а управлінська спроможність суб'єктів діяти синхронно: громада швидко

організує та забезпечує виконання на місці, ДСНС надає експертну оцінку небезпек, координує сили і визначає допустимі режими робіт.

3. Систематизовано сучасні форми і способи публічного адміністрування взаємодії ДСНС та ОМС, що застосовуються у воєнний період. Доведено, що в Запорізькій області взаємодія фактично реалізується через комплекс практичних механізмів: оперативно-розпорядчі рішення на рівні громад (обмеження доступу, демонтаж аварійних конструкцій, організація евакуаційних заходів), організаційно-виконавче забезпечення місцевих сил та ресурсів (комунальні служби, резерви, логістика), інформаційно-координаційний обмін (швидка передача даних про пошкодження/ризик/потреби), а також міжвідомча взаємодія під час реагування. Визначено, що критичною ознакою «новітності» цих форм є перехід ДСНС від суто контрольної ролі до експертно-партнерської, а ОМС від допоміжного виконавця до суб'єкта первинної організації безпеки на території.

4. Визначено методи оцінювання результативності та ефективності взаємодії ДСНС та ОМС прифронтових територій. У роботі обґрунтовано доцільність поєднання діагностичних інструментів (аналіз нормативної бази та фактичної практики виконання повноважень), GAP-підходу (виявлення розривів між «має бути» і «є»), а також оцінювання за показниками результативності (оперативність рішень, зменшення вторинних ризиків, доступність укриттів, ефективність інформування, узгодженість дій). Показано, що для прифронтових територій класичні «мирні» критерії ефективності мають бути доповнені показниками стійкості управління та безпечності виконання робіт під загрозою повторних ударів.

5. Здійснено аналіз стану публічного управління безпековою ситуацією у Запорізькій області в умовах триваючої війни. Встановлено, що безпекове середовище регіону визначається регулярними обстрілами, повторними ураженнями тих самих локацій, пошкодженнями житлового фонду та критичної інфраструктури, що формує специфічну структуру ризиків: пожежі воєнного походження, аварійність мереж, обвали конструкцій,

обмеження доступу до об'єктів та необхідність швидкого оповіщення населення.

6. Проведено діагностику способів взаємодії ДСНС та ОМС прифронтових територій Запорізької області. Виявлено сукупність системних проблем, що знижують результативність цивільного захисту: переважання реактивності над превенцією, фрагментарність інформаційного обміну, розрив між повноваженнями і ресурсами громад, проблеми фактичної готовності укриттів, а також перевантаження підрозділів ДСНС завданнями, які потребують ширшої участі місцевого рівня.

7. Оцінено результативність та ефективність публічного адміністрування взаємодії ДСНС та ОМС в умовах війни. Показано, що результативність забезпечується там, де громади реально виконують функції первинної фіксації ризиків (пошкодження будівель, аварійні мережі, концентрації ВПО), ухвалюють рішення про обмеження доступу, організовують перекриття мереж, залучають комунальні служби та забезпечують інформування населення, а ДСНС надає експертні висновки щодо небезпек, пріоритизації заходів та безпечних режимів робіт. Водночас доведено, що слабкою ланкою залишаються нестача ресурсів і нерівномірність спроможності різних громад, що потребує системної концептуалізації взаємодії та стандартизації інструментів на місцях.

8. Обґрунтовано концептуальні засади публічного управління та адміністрування взаємодії ДСНС з ОМС з урахуванням досвіду війни. Запропоновано Концепцію як відповідь на виявлені управлінські розриви, яка спрямована на перехід від ситуативного реагування до керованої системи взаємодії на основі принципів партнерства, превентивності, територіальної диференціації, ресурсної відповідності, інституційної гнучкості, міжвідомчої інтеграції, орієнтації на потреби населення та стійкості управління. Емпіричним підтвердженням актуальності Концепції визначено результати регіональних стратегічних обговорень у Запоріжжі щодо розвитку ДСНС до 2030 року, які

продемонстрували спільний запит на підсилення місцевого рівня та закріплення партнерської ролі ДСНС.

9. Визначено напрями зміни підходів до запобігання НС, пожежам та небезпечним подіям у співпраці з громадами. Доведено, що превенція у прифронтових громадах фактично стала безперервним процесом управління вторинними ризиками після кожного обстрілу, а не «окремим етапом до події». У роботі сформовано прикладний набір інструментів для громад: реєстр ризиків, карта небезпек, акти комісійного обстеження, рішення про обмеження доступу, відключення аварійних мереж і стандартизований алгоритм превентивних дій у перші 0-24 години. Обґрунтовано, що така модель підвищує фактичну безпеку населення та зменшує ймовірність повторних втрат після первинного ураження.

10. Розроблено пропозиції щодо модернізації способів і процедур реагування на НС, пожежі та небезпечні події у прифронтових громадах. Визначено, що ключова модернізація має управлінський характер і полягає у зміні критеріїв ухвалення рішень керівником реагування: оцінка ймовірності повторного удару, визначення допустимого часу перебування особового складу, поділ реагування на етапи, легітимізація управлінського рішення «призупинити роботи» як інструменту збереження персоналу та запобігання вторинним втратам. Показано, що така логіка реагування є найбільш адекватною для Запорізької області, де обстріли мають повторний характер, а повна стабілізація обстановки часто неможлива.

Таким чином, мету кваліфікаційної роботи досягнуто: здійснено цілісний теоретико-правовий та прикладний аналіз взаємодії ДСНС і органів місцевого самоврядування прифронтових територій Запорізької області, виявлено ключові управлінські проблеми та розриви, обґрунтовано концептуальні засади удосконалення взаємодії, визначено напрями модернізації превенції та реагування, що відповідають реальним умовам війни та забезпечують підвищення результативності цивільного захисту населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Апарат Державної служби України з надзвичайних ситуацій (основні підрозділи). URL: <https://dsns.gov.ua/strukturaa/pomilkaaaaaapar-at-derzhavnoyi-sluzhbi-ukrayini-z-nadzvichaynih-situaciyyylrrparekvrpavs/pomilkadepartament-personalu> (дата звернення: 30.11.2025).
2. Артемов С., Мужиченко Є., Довгопол І. Оцінювання публічного управління України за основними принципами ефективності діяльності. *Herald of Khmelnytskyi National University. Economic sciences*. 2025. № 1. С. 43–50.
3. Борис О. П. Експертний аналіз результатів соціологічного дослідження щодо оцінки стану цивільного захисту в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 16. С. 84–87.
4. Вороніна Ю. Є. Теорія та практика публічного управління та адміністрування: навчальний посібник. Мелітополь: ТОВ «Колор Принт», 2020. 204 с
5. Голуб В. А. Інституційно-правовий вимір діяльності ДСНС України в структурі державного механізму. *Forum Prava*. 2025. Т. 82, № 2. С. 108–118.
6. Деякі питання Державної служби з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 10 трав. 2024 р. № 535. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/535-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.11.2025).
7. Деякі питання функціонування загальнодержавної автоматизованої системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 29 берез. 2024 р. № 355 (чинна, редакція станом на 18.07.2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/355-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

8. Кодекс цивільного захисту України : Кодекс України від 02.10.2012 № 5403-VI (чинний, редакція станом на 12.09.2025, з урахуванням змін, внесених Законом України № 4574-IX від 21.08.2025). Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 34–35. Ст. 458. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

9. Краско І. А. Організація взаємодії органів місцевого самоврядування із службами цивільного захисту на місцевому рівні : кваліфікаційна робота магістра спеціальності 281 "Публічне управління та адміністрування" / наук. керівник І. І. Капріцин. Запоріжжя : ЗНУ, 2020. 107 с.

10. Пуліна Т. В. Аналіз методів внутрішнього аудиту для оцінювання системи управління якістю в органах влади. *Бізнес Інформ: науковий журнал*. 2017. № 8. С. 259–264.

11. Крюков О. І., Помаза-Пономаренко А. Л., Лопатченко І. М. Публічне управління у сфері цивільної безпеки : навч. посіб. / О. І. Крюков, Харків: Діса плюс, 2024. 172с.

12. Матчук С., Фурдига М. Ефективність управління органами публічної влади: концепція, умови та методологія. *Юридичний вісник*. 2024. № 2. С. 38–45.

13. Мельниченко О. А. Антикризова політика держави: сутність та пріоритетні напрями. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2. С. 1–24.

14. Методи досліджень у публічному управлінні : опорний конспект лекцій для вивчення дисципліни здобувачами другого (магістерського) рівня вищої освіти денної та заочної форм навчання, спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» / Держ. біотехн. ун-т ; авт.-уклад. Г. П. Пасемко, О. М. Таран, В. В. Сербін. Харків : [б. в.], 2024 125 с.

15. Михайлова Є. В., Михайлов С. В. Теоретичні підходи до формування стратегій антикризового управління. *Український економічний часопис*. 2023. № 1. С. 7–14.

16. Мунько, А. Ю., Лі, Д. В., Тагачін, М. К. Особливості організації взаємодії органів місцевого самоврядування з громадянами в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*, (14). 2024. URL: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-14-02-07>

17. Національне агентство України з питань державної служби. Статистичні дані про кількісний склад державних службовців станом на 30.06.2025. Київ : НАДС, 2025. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/uploaded-files/infografika-2-kv-25.pdf> (дата звернення 26.11.2025)

18. Нестеренко С. В. Правові основи організації та забезпечення цивільного захисту : конспект лекцій (для студентів денної та заочної форм навчання, освітнього рівня «бакалавр» спеціальності 263 Цивільна безпека) / С. В. Нестеренко ; Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2019. 160 с

19. Новини. Ukrainska Pravda: вебсайт. URL: <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2025/12/25/8013319/>(дата звернення: 29.11.2025).

20. Оперативний гендерний аналіз влади й участі: лідерство жінок у надзвичайних ситуаціях / ГО «Безпечний простір», CARE Ukraine, Agence Française de Développement. Запоріжжя, 2025. 38 с.

21. Опорний конспект з функціонального навчання за робочою навчальною програмою «Посадові особи, на яких покладені обов'язки з питань цивільного захисту в територіальних органах центральних та інших органах державної влади, місцевих органах виконавчої влади, виконавчих органах міських, селищних, сільських рад» / Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Навчально-методичний центр цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Чернівецької області. Чернівці, 2024. 112 с.

22. Перші кроки щодо організації цивільного захисту на базовому рівні місцевого самоврядування: серія практичних порадників / О.Я. Лещенко, С.А.

Кудін, В.М. Михайлов, М.В. Андрієнко, В.Ф. Коробкін, Н.М. Романюк, Л.В. Калиненко, А.С. Борисова; за заг. ред. П.Б. Волянського, С.А. Парталяна. К. : ІДУ НД ЦЗ, 2021. Серія 1. 36 с

23. Підпорядковані підрозділи Головного управління ДСНС України у Запорізькій області. URL: <https://zp.dsns.gov.ua/struktura/pidporyadkovani-pidrozdili-golovnoho-upravlinnya-dsns-ukrayini-u-zaporizkiy-oblasti> (дата звернення: 30.11.2025).

24. Пікулик О.І., Власюк Н.І. Основні підходи до оцінювання ефективності діяльності органів державного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2023. Том 34 (73). № 1. С. 93-100.

25. Повстин О. Аналіз підготовленості фахівців у галузі безпеки людини до управлінської діяльності. *Modern Information Technologies and Innovation Methodologies of Education in Professional Training: Methodology, Theory, Experience, Problems*. 2021. Вип. 49. С. 145–149.

26. Покатаєв П. С., Латинін М. А., Степаненко С. В., Пасемко Г. П., Таран О. М. Основи публічного управління та адміністрування : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2024. 240 с.

27. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII (чинний, редакція станом на 08.01.2025). Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 87. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/141-19#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

28. Про внесення змін до Положення про єдину державну систему цивільного захисту і Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та організації зв'язку у сфері цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 08 берез. 2024 р. № 270 (чинна). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/270-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

29. Про внесення змін до Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та організації

зв'язку у сфері цивільного захисту і Положення про загальнодержавну автоматизовану систему централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 14 лип. 2025 р. № 834.

URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/-abolozhenia-pro-zahrozu-vynyknennia-abo-vynyknennia-nadzvychainykh-sytuatsii-i-834> (дата звернення: 29.11.2025).

30. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16 груд. 2015 р. № 1052 (чинна, редакція станом на 05.09.2025). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1052-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

31. Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях : постанова Кабінету Міністрів України від 26 черв. 2013 р. № 444 (чинна, редакція станом на 11.09.2024). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/444-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

32. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями : постанова Кабінету Міністрів України від 24 берез. 2004 р. № 368 (чинна, редакція станом на 31.12.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/368-2004-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

33. Про затвердження Порядку організації та здійснення контролю виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимог законодавства у сфері цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 23 січ. 2024 р. № 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/70-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

34. Про затвердження Порядку організації та здійснення контролю виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування вимог законодавства у сфері цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів

України від 23 січ. 2024 р. № 70 (чинна). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2024-%D0%BF#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

35. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР (чинний, редакція станом на 31.10.2025, з урахуванням змін, внесених Законом України № 4579-IX від 21.08.2025) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

36. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV (чинний, редакція станом на 08.01.2025, з урахуванням змін, внесених Законом України № 4017-IX від 10.10.2024) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/586-14#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

37. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII (чинний, редакція станом на 14.05.2025, з урахуванням змін, внесених Законом України № 4391-IX від 30.04.2025) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

38. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III (чинний, редакція станом на 15.03.2022, з урахуванням змін, внесених Законом України № 2107-IX від 03.03.2022) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 40. Ст. 338. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text> (дата звернення: 29.11.2025).

39. Програма розвитку ООН в Україні. Зміцнення потенціалу кризового управління та реагування на надзвичайні ситуації на всіх рівнях органів державної влади в Україні . Київ : ПРООН, 2022 г. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/projects/zmitsnennya-potentsialu-kryzovoho-upravlinnya-ta-reahuvannya-na-nadzvychnyi-sytuatsiyi-na-vsikh-rivnyakh-orhaniv-derzhavnoyi-vlady> (дата звернення 21.11.2025)

40. Публічне управління та адміністрування: теоретичні та практичні аспекти: Навч. посібник / С. В. Панченко, О. Г. Дейнека, О. В. Дикань та ін. Харків: УкрДУЗТ, 2019. 380 с.

41. Публічний звіт голови Запорізької райдержадміністрації перед громадськістю Запорізького району за 2024 рік. URL: <https://zrda.gov.ua/publichnyy-zvit-holovy-rda-za-2024-rik/>

42. Регіональна дискусія у межах розробки стратегії розвитку ДСНС до 2030 року відбулася у Запоріжжі. URL: <https://hromady.org/regionalna-diskusiya-u-mezhax-rozrobki-strategii-rozvitku-dsns/> (дата звернення: 29.11.2025).

43. Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В. Щодо удосконалення планування на випадок кризових ситуацій/ *Аналітична записка*. Київ : Національний інститут стратегічних досліджень, 2023. URL: <https://niss.gov.ua/> (дата звернення: 27.11.2025 р.).

44. Сідлярук І. О. Особливості взаємодії органів державної влади та сил цивільного захисту в умовах воєнного стану : пояснювальна записка до кваліфікаційної магістерської роботи за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Рівне : Національний університет водного господарства та природокористування, 2024. 137 с.

45. Словник економіста та підприємця / А.М. Туренко, І.А. Дмитрієв, О.С. Іванілов, І.Ю. Шевченко. Харків: ХНАДУ, 2018. 340 с.

46. Соколов О. Є. Механізми публічного управління в подоланні криз у незалежній Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Історичні науки*, 2021, Т. 32 (71), № 3, с. 298–306.

47. Соколов О. Є. Теоретико-методологічні основи дослідження криз у публічному управлінні. *Публічне управління та регіональний розвиток*, 2021, № 3, с. 726–751.

48. Структура апарату ГУ ДСНС України у Запорізькій області. URL: <https://zp.dsns.gov.ua/struktura/struktura-aparatu-gu-dsns-ukrayini-u-zaporizkiy-oblasti> (дата звернення: 30.11.2025).

49. Структура територіальної підсистеми ЄДС ЦЗ Запорізької області.
URL:

https://www.zoda.gov.ua/files/WP_Article_File/original/000218/218254.pdf?utm_source (дата звернення: 30.11.2025).

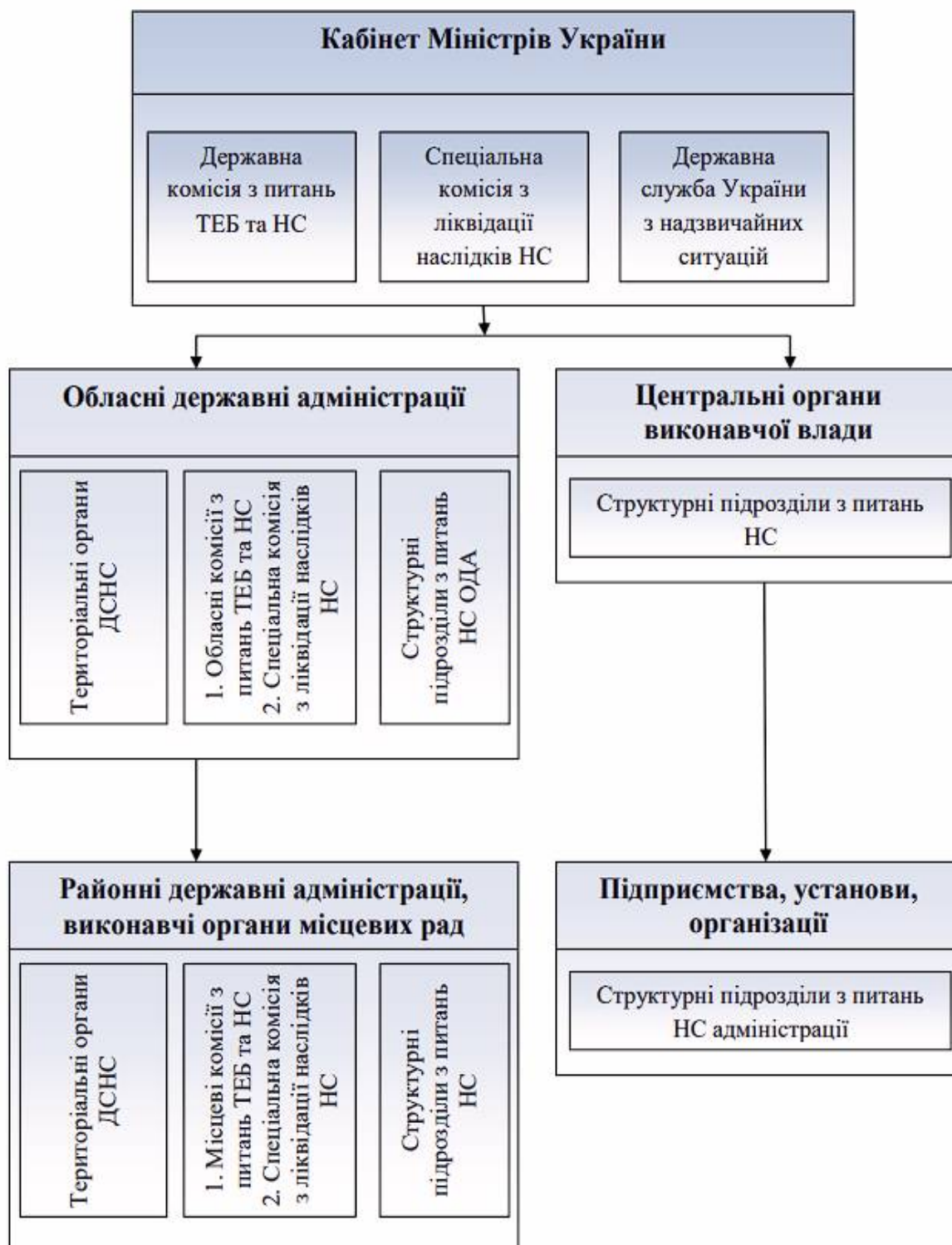
50. Український інститут майбутнього. Макроекономічний дайджест України - березень 2025. URL: <https://uifuture.org/dajdzhesty/makроекономічний-дайджест-україни-березень-2025/> (дата звернення 28.11.2025)

51. Humanitarian implications of armed conflict escalation in Zaporizka oblast / ACAPS. 2024. URL: https://www.acaps.org/fileadmin/Data_Product/Main_media/20241218_ACAPS_The_matic_report_Ukraine_Humanitarian_implications_of_conflict_in_Zaporizka_oblast.pdf (дата звернення: 29.11.2025).

ДОДАТКИ

Додаток А

Організація управління процесами цивільного захисту



Джерело: [9, с.111].