

## УДК 352.07

**Бабаджанова Ольга Федорівна**, кандидат технічних наук, доцент, доцент кафедри цивільного захисту та комп'ютерного моделювання екогеофізичних процесів Львівського державного університету безпеки життєдіяльності, м.Львів

**Babadzhanova Olha**, Ph.D. in Technical Sciences, assistant professor of the Department of Civil Defense and Computer Modeling of Ecological and Geophysical Processes of the Lviv State University of Life Safety, Lviv

**Рогуля Андрій Олексійович**, аспірант ЛРІДУ НАДУ, начальник навчально-методичного центру цивільного захисту та безпеки життєдіяльності Львівської області, м.Львів

**Rogulia Andriy**, postgraduate student of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Chief of the Educational and Methodical Centre of Civil Protection and Safety of Vital Activity in Lviv Region, Lviv

контактний телефон +38 (067) 9482551

### **Нормативно-правове забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту**

#### **Regulatory support of local self-government bodies in the sphere of civil defense**

*Коротко досліджено питання нормативно-правового забезпечення об'єднаних територіальних громад у сфері цивільного захисту. Розглянуто досвід європейських країн щодо управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій за участю місцевих громад. Проаналізовано повноваження органів місцевого самоврядування (об'єднаних територіальних громад) та старости у сфері цивільного захисту. Означено основні напрями подальшої децентралізації влади в державі та передачі окремих функцій у сфері цивільного захисту органам місцевого самоврядування.*

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, староста, цивільний захист, безпека життєдіяльності.

*Issues of normative and legal support of the combined territorial communities in the field of civil defense were briefly analyzed. The experience of European countries regarding the management of emergencies risks with the participation of local communities was considered. The powers of local self-government bodies (united territorial communities) and village heads in the field of civil defense was analyzed. The main directions of further decentralization of power in the state and transfer of certain functions in the field of civil defense to local self-government bodies were indicated.*

Key words: local self-government bodies, united territorial communities, village heads, civil defense, life safety.

**Постановка проблеми.** Однією з ключових реформ, що здійснюються в Україні, є впровадження децентралізації влади. Минула система місцевого самоврядування не задовольняла потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не

забезпечувало створення та підтримку сприятливого і безпечного життєвого середовища.

Значним кроком на шляху формування децентралізованої політичної влади в Україні стало внесення Президентом України на розгляд парламенту проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 26 червня 2014 р. Цей документ визначив перспективу переходу до адміністративно-територіального устрою України, який ґрунтується на засадах децентралізації у здійсненні державної влади, та зміну системи адміністративно-територіального устрою, що передбачає три рівні – регіони, райони, громади.

Реальні наслідки стали відчутними на місцевому рівні невдовзі після ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1]. Однак у багатьох випадках реформа на місцях закінчується формальним об'єднанням декількох громад, після чого вони залишаються наодинці зі старими та новими проблемами.

Визначені Законом № 280/97-ВР [2] повноваження органів місцевого самоврядування з питань цивільного захисту за 10 років практично не змінилися, за винятком того, що з прийняттям Кодексу цивільного захисту України [3] були внесені зміни до п. 3 ст. 36 цього закону – закріплено, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить таке делеговане повноваження як організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з цивільним захистом (ЦЗ) на відповідній території.

Управління розвитком об'єднаної територіальної громади потребує нових знань, навичок, компетентності їх керівництва, насамперед голів об'єднаних громад, старост, працівників виконавчих комітетів сільських і селищних рад. Ці потреби на місцях набули масового характеру, і їх об'єктивно не можуть задовольнити оперативно в повному обсязі уже створені інституції підтримки, зокрема Парламентський офіс місцевого самоврядування, агентства регіонального розвитку, центри розвитку місцевого самоврядування тощо.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання теорії та практики місцевого самоврядування, зокрема організації діяльності об'єднаних територіальних громад зараз широко обговорюються.

Водночас, розглядаючи теоретичні та практичні проблеми організації діяльності територіальних громад, дослідники не надавали достатньої уваги питанням планування й забезпечення їх розвитку. Особливо актуальними вони стали на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування, що характеризується динамічним процесом добровільного об'єднання територіальних громад (ОТГ) і появою нормативно-законодавчих вимог щодо обов'язковості розроблення планів розвитку ОТГ.

Підвищення якості життя людей може бути забезпечене спрямуванням зусиль виконавчого органу ради ОТГ, органів самоорганізації населення сільських громад, жителів громад та їх громадських об'єднань на дотримання безпеки життя і життєдіяльності [4].

О. Г. Барило піднімає питання пошуку шляхів удосконалення системи державного управління загалом і у сфері цивільного захисту, зокрема автором запропоновано удосконалення системи підготовки фахівців сфери цивільного захисту; запровадження на місцевому рівні механізму публічності, що сприятиме самоорганізації громад і впорядкує відносини влади і громадян [5].

Законом України “Про місцеве самоврядування України” та статтею 19 Кодексу цивільного захисту України визначено повноваження органам місцевого самоврядування у сфері організації заходів цивільного захисту, а саме - запобігання надзвичайним ситуаціям, захисту населення і територій від природних та техногенних загроз, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків [1, 3].

Хоча головна відповідальність щодо мінімізації ризику виникнення природних і техногенних загроз лежить на органах державної влади, місцеве самоврядування здатне відігравати тут помітнішу роль через їх тісні зв'язки з територіальною громадою та забезпечення виконання завдань стосовно їх

захисту на місцевому рівні. Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади передбачають передачу більших повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад.

Європейська практика визнає важливість існування сильного і вдалого структурованого місцевого потенціалу, який спроможний ефективно виконувати власні та делеговані повноваження у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій. Своєчасне прийняття організаційно-управлінських та організаційно-технічних рішень дало змогу європейським країнам у найкоротші терміни змінити ідеологію в цій сфері. Одночасно такі рішення були підкріплені системою економічних механізмів, які в умовах ринкової економіки поєднували в собі елементи примусу (накладення санкцій за невиконання норм і вимог безпеки), стимулювання та страхування. Вирішення цих питань в Україні перебуває на початковій стадії.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження нормативно-правового забезпечення органів самоврядування (територіальних громад) у сфері цивільного захисту в Україні, виявлення особливостей, суперечностей і тенденцій у цьому процесі.

**Виклад основного матеріалу.** До представницьких органів відносять сільські, селищні, міські ради — вони представляють сільські, селищні, міські громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією та законами України.

Згідно статті 6 розділу IV Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [1] первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст. Об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися [6].

Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування європейських країн у вирішенні питань щодо зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, показав, що вони здійснюються у співпраці з органами державної влади. На законодавчому і адміністративному рівнях для підвищення уваги до питань безпеки населення від надзвичайних ситуацій реалізується завдання з визначення порядку здійснення дій органів місцевого самоуправління та органів державного управління країн Європи.

Країни ЄС сформували досить вичерпний перелік принципів, стандартів та правових норм, на яких ґрунтується діяльність органів місцевого самоврядування.

Концепція комплексного захисту цивільного населення від надзвичайних ситуацій природного і техногенного походження в Європі з'явилась у 1980-х рр., коли стало зрозуміло, що можливі ризики їх виникнення стрімко підвищуються. Країни, що її розробляли (Франція та Італія), відповідаючи на соціальну стурбованість населення у зв'язку з руйнівними катастрофічними подіями, підготували національні програми оцінки геофізичного середовища, карти природних і техногенних небезпек, винайшли технічні рішення для пом'якшення ризиків надзвичайних ситуацій, які представили для обговорення громадськості. Було визнано, що в різних країнах застосовувались різні галузі знань, направлені на подолання природних і техногенних небезпек, і те, що існували переваги, які можна застосувати для співробітництва [7].

Очікування ролі органів місцевого самоврядування серед більшості європейських країн щодо управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій схожі між собою [8] і до їх основних завдань відносять:

- проведення оцінки ризиків;
- заохочення громадської безпеки;
- реалізацію життєдіяльних варіантів з попередження аварій і катастроф;
- сприяння в реагуванні на надзвичайні ситуації;

- забезпечення ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, де відшкодування збитків перебуває у межах їх можливостей;
- надання інформації та ресурсів на випадок реагування, що координується урядом;
- підтримку місцевої громади у відновленні після надзвичайних ситуацій;
- оцінку впливу надзвичайної ситуації;
- інформування територіальної громади щодо довгострокових стратегій із протидії надзвичайним ситуаціям та економічного відновлення.

Однією із надзвичайно важливих ланок у ланцюзі протидії надзвичайним ситуаціям є підготовка територіальної громади. В.Гайер вважає, що “навіть найкраща профілактика професіоналів не зможе перешкодити виникненню надзвичайних ситуацій і мінімізувати їх збиток на відміну від своєчасного і правильного застосування навичок громадами” [9].

За останні кілька десятиліть органи місцевого самоврядування європейських країн стали важливими суб'єктами щодо розробки і реалізації заходів цивільного захисту. Їх організаційна гнучкість, неформальний стиль роботи, наближеність до територіальної громади забезпечують мінімізацію загроз природного і техногенного походження. Вони доповнюють ініціативи урядів, виступаючи як сполучні ланки між територіальними громадами і державою.

Досвід європейських країн показує цілу низку досягнень щодо комплексної протидії надзвичайним ситуаціям для вивчення і пристосування до потреб українського сьогодення. Приклад організації діяльності місцевого самоврядування європейських країн підтверджує можливість і необхідність децентралізації влади в державі і передачі окремих функцій у сфері цивільного захисту на місцеві органи.

Для того щоб це відбулося в Україні, має бути політичне визнання необхідності та набуття спроможності органів місцевого самоврядування у запобіганні надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків.

Аналіз функцій і повноважень щодо цивільного захисту, законодавчо покладених сьогодні на органи місцевого самоврядування, показує, що де-юре вони виступають на відповідних адміністративно-територіальних рівнях основними суб'єктами державного управління у зазначеній сфері. Але такі підходи, використані в Кодексі ЦЗ, не узгоджуються з нормою п. 3 ст. 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою виконавчі органи сільських, селищних, міських рад організують і беруть участь у здійсненні заходів, пов'язаних з організацією заходів ЦЗ на відповідній території. Органи місцевого самоврядування не в змозі відповідати на всі виклики у сфері цивільного захисту, тому необхідна побудова ефективної системи цивільного захисту на рівні ОТГ.

Відповідно до Кодексу ЦЗ та Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [10] до компетенції об'єднаної територіальної громади у сфері ЦЗ пропонується віднести наступні повноваження:

- Забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення НС. Згідно [11] місцеві автоматизовані системи централізованого оповіщення функціонують у відповідних адміністративно-територіальних одиницях (у тому числі об'єднаних територіальних громадах) для забезпечення прийому сигналів і повідомлень від територіальної автоматизованої системи централізованого оповіщення та здійснення оповіщення у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій. Керівники органів місцевого самоврядування зобов'язані встановлювати у населених пунктах, на підприємствах, в установах і організаціях, у місцях масового перебування людей сигнально-гучномовні пристрої, електронні інформаційні табло для передачі інформації з питань цивільного захисту.

- Організація робіт з гасіння пожеж, ліквідації наслідків НС. Гостро стоїть питання організації гасіння пожеж у сільській місцевості, де існує велика кількість населених пунктів, час прибуття першого підрозділу в

які перевищує максимально допустимі значення (20 хвилин). Концепцією [10] до основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (об'єднаних територіальних громад) віднесено забезпечення гасіння пожеж, що передбачає подальший розвиток існуючих та утворення нових пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої та добровільної пожежної охорони. Гасіння пожеж має здійснюватися спільними зусиллями підрозділів місцевої пожежної охорони, добровільних пожежних команд та пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС [12,13].

➤ Організація укриття населення в захисних спорудах цивільного захисту. Необхідно визначити наявний стан захисних споруд цивільного захисту на території громади, провести розрахунки укриття населення в захисних спорудах, в тому числі споруд подвійного призначення, найпростіших укриттів підвальних та інших заглиблених приміщень

➤ Організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення та життєзабезпечення. Оцінка обстановки, яка може виникнути на території ОТГ при надзвичайних ситуаціях і потребує проведення обов'язкових евакуаційних заходів. Рішення щодо завчасного планування евакуаційних заходів та створення органів з евакуації. Організація роз'яснювальної роботи з населенням щодо порядку дій під час здійснення евакуаційних заходів. Виготовлення та розміщення у місцях масового перебування людей інформаційних куточків, листівок, плакатів; розміщення інформації в засобах масової інформації [13,14].

➤ Забезпечення хімічного, радіаційного та медичного захисту населення. Необхідно провести оцінку впливу на безпеку життєдіяльності населення наявних хімічно небезпечних об'єктів на основі визначення зон прогнозованого забруднення. Організувати забезпечення засобами індивідуального захисту органів дихання від небезпечних хімічних речовин. Створення мережі спостереження за радіаційно-хімічною обстановкою на території громади.

➤ Здійснення навчання населення до дій у НС. Організувати просвітницьку роботу, забезпечити постійне інформування населення, налагодити виготовлення брошур, буклетів та пам'яток, застосовувати соціальну рекламу.

➤ Створення та розвиток місцевих пожежних команд. Органам місцевого самоврядування потрібно створювати місцеву пожежну охорону. В кожному населеному пункті громади формуються добровільні пожежні формування, які проходять відповідну підготовку та взаємодіють із підрозділом пожежної охорони громади, в зоні дії якого розташований населений пункт.

Крім того, особи керівного складу та фахівці органів місцевого самоврядування, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, у перший рік призначення на посаду і періодично один раз на три - п'ять років зобов'язані проходити функціональне навчання.

Слід зазначити, що в жодному з розглянутих нормативно-правових актів та методичних рекомендацій не згадується питання розробки документації розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту (ІТЗ ЦЗ), які вимагає ДСТУ-Н Б Б.1.1-19:2013 [15]. Виконання розділу ІТЗ ЦЗ на мирний час слід починати з аналізу базового вирішення планувальної структури малого міста (селища міського типу або сільського населеного пункту) територіальної громади відповідно до генерального плану. В аналізі планувальної структури зробити акцент на виявлення її особливостей, а саме, забезпечення завдань рятування населення на мирний час містобудівними засобами. Аналіз включає побудову найбільшої небезпечної зони розповсюдження хімічного забруднення від можливої аварії.

Містобудівне моделювання небезпек на території об'єднаної територіальної громади від можливих надзвичайних ситуацій має здійснюватися за порядком виконання згідно ДСТУ-Н Б Б.1.1-19:2013. Моделювання базується на оціночних показниках чисельності населення на

територіях узагальненої існуючої багатоповерхової та садибної забудови в межах населених пунктів територіальної громади [15].

Відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [1], первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування, він є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою.

Стаття 14 розділу IV Закону [1] визначає обов'язки старости. Також в Положенні про старосту визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з його діяльністю. Але повноваження старости у сфері цивільного захисту і безпеки життєдіяльності не визначені.

**Висновки.** Підсумовуючи розглянуті в даній статті особливості формування нормативно-правового забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері ЦЗ, слід констатувати наступне.

Приклад організації діяльності місцевого самоврядування європейських країн підтверджує можливість і необхідність децентралізації влади в державі та передачі окремих функцій у сфері цивільного захисту органам місцевого самоврядування.

Нормативно-правові акти і методичні рекомендації останніх років визначили широку низку повноважень об'єднаної територіальної громади у сфері цивільного захисту.

Слід зазначити, що в жодному з розглянутих нормативно-правових актів та методичних рекомендацій не згадується питання розробки документації розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту.

Не можна обійти і той факт, що в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням КМУ від 01.04.2014 № 333-р., серед основних повноважень

органів місцевого самоврядування виконання завдань у сфері ЦЗ взагалі не згадується. У той же час, до повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (до яких належать і територіальні громади) пропонується віднести гасіння пожеж та забезпечення громадської безпеки.

Ні в одному з прийнятих документів повноваження старости у сфері цивільного захисту і безпеки життєдіяльності не визначені.

Збільшуючи можливості протидії надзвичайним ситуаціям за участю старост місцевих громад країна отримає більш сприятливі умови для забезпечення належної безпечної життєдіяльності суспільства.

### **Література**

1. Закон України Про добровільне об'єднання територіальних громад (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91).
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170).
3. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 №5403-VI // Електронний ресурс.- 2012. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Коваленко М. А. Концепції і стратегії розвитку сільських територіальних громад / М.А. Коваленко, Г.М. Швороб // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи: матеріали Всеукраїнської наук.- практи. конференції. – ХНТУ, 2017. – С. 31-33.
5. Барило О. Г. Аналіз досліджень проблем державного управління у сфері цивільного захисту / О.Г. Барило // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування, 2018. - № 1. Електронне наукове фахове видання.
6. Закон України Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 12, ст.134).

7. Gaetani F. The Structure, Role and Mandate of Civil Protection in Disaster Risk Reduction for South Eastern Europe. South Eastern Europe Disaster Risk Mitigation and Adaptation Programme. Report International Centre on Environmental Monitoring Research Foundation (CIMA) / F. Gaetani, A. Parodi, F. Siccardi, D. Miozzo, E. Trasforini. – Режим доступу : [http://www.unisdr.org/preventionweb/files/9346\\_Europe.pdf](http://www.unisdr.org/preventionweb/files/9346_Europe.pdf).
8. Шевцов А. Реформування системи цивільного захисту населення відповідно до завдань європейської та євроатлантичної інтеграції / А. Шевцов, О. Їжак. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/3.htm>
9. Geier W. Is civil protection in Germany prepared for large-scale natural disasters?. Lecture on the occasion of the international German Committee for Disaster Reduction Workshop “Orkane über Europa”/W.Geier. – Режим доступу: <http://www.dkkv.org/de/publications/ressource.Files/137>.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р // Офіційний вісник України. - 2014. - № 30.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09. 2017 р. № 733 Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та зв'язку у сфері цивільного захисту. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
12. Методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо організації та забезпечення пожежної безпеки на території об'єднаних територіальних громад (друга редакція) – Режим доступу: [http://www.dsns.gov.ua/files/2017/12/6/88888/Методичні\\_рекомендації.pdf](http://www.dsns.gov.ua/files/2017/12/6/88888/Методичні_рекомендації.pdf).
13. Організація цивільного захисту під час реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Практичний poradnik. / О.Я.Лещенко, В.М.Михайлов, Н.М.Романюк, В.О.Скакун; за заг. ред. М.О.Маюрова, П.Б.Волянського.– К.: ІДУЦЗ, 2017. – 125 с.

14. Постанова Кабінету Міністрів України від 30.10. 2013 р. № 841 Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
15. ДСТУ-Н Б Б.1.1-19:2013 Настанова з виконання розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) у містобудівній документації на мирний час. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.