

Т. Бризгунова // Освіта регіону. Політологія. Психологія. Комунікації. – 2013. – № 2. – Режим доступу : <http://www.social-science.com.ua>.

13. Проблеми формування добрососудного, належного місцевого самоврядування : зб. матеріалів та док. ; за ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008.

14. *Рубинская О. Ю.* Проблемы децентрализации в стратегии реформ ФСП / О. Ю. Рубинская. – М., 1987. – С. 29.

15. *Семенюк Т.* Системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах [Електронний ресурс] / Т. Семенюк. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua>.

16. *Сенктон Е.* Системи міського управління / Е. Сенктон. – Х : Центр освітніх ініціатив, 2001. – С. 12.

17. *Соловьев С. Г.* Модели организации системы муниципальной власти: проблемы теории и практики / С. Г. Соловьев // Современное право. – 2006. – № 7. – С. 32–35.

18. *Стешенко Т. В.* Основні моделі організації місцевого самоврядування / Т. В. Стешенко, Ю. О. Луніна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2012. – № 23. – С. 128–137.

19. *Холис Г.* На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холис, К. Плоккер. – М., 1995.

Надійшла до редколегії 29.05.2014 р.

УДК 351.862.

В. О. КОСТЕНКО

ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ І НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто базові положення норм чинного законодавства, що регулюють діяльність місцевих органів влади у сфері цивільного захисту, запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, передбачені Кодексом цивільного захисту України. Визначено перспективи підвищення якості державного управління у цій сфері на місцевому рівні в контексті запровадження реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, державне управління, цивільний захист, органи місцевого самоврядування.

The following article describes basic norms regulations of valid legislation, which regulate the activity of local bodies in the sphere of civil protection, prevention

and liquidation of the consequences of emergency situations of technogenic and natural character, provided by the Code of Civil Protection of Ukraine, it was determined the prospects of quality improvement of the state regulation in this sphere and at the local level in the context of reform implementation for local authorities and territorial organization of government in Ukraine.

Key words: emergency situation, state regulation, civil protection, local authorities.

Державне управління у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (НС) є стратегічним компонентом розвитку і забезпечення національної безпеки нашої держави. Негативні наслідки НС є однією із основних причин дестабілізації соціально-економічного життя українського суспільства і порушення нормального функціонування об'єктів народногосподарського комплексу. За статистикою, понад 90 % НС в Україні документально класифікуються як місцевого або об'єктового рівня, тоді як відповідальність за організацію робіт з їх ліквідації законодавчо покладається на органи місцевої влади. Виникнення НС та інших небезпечних подій характеризується швидкою динамікою зміни оперативної обстановки, поширення та впливу негативних чинників на людей та навколишнє середовище, і вимагає з боку відповідальних суб'єктів чітко скоординованих дій. Це свідчить про те, що для оперативного реагування на НС та мінімізації їх наслідків на початковому етапі їх розвитку органи місцевого самоврядування (ОМС) мають бути постійно готовими діяти швидко, злагоджено і професійно. Водночас, ефективність та адекватність діяльності ОМС напряму залежить від повноти і збалансованості законодавчо закріплених повноважень, чіткого механізму взаємодії між різними рівнями місцевого самоврядування (область, район, місто, село), професійної компетентності управлінських кадрів, наявності достатньої кількості сил і засобів, матеріальних та інших ресурсів.

За об'єктивними показниками теперішнє функціонування місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує належного рівня захисту населення і територій від НС. Результативність практичної діяльності у цій сфері на чинний законодавчо-правовій основі не відповідає очікуванням і сучасним потребам суспільства. Нинішня політика держави та довготривала відсутність системних реформ у різних галузях державно управлінської діяльності не дозволяє сьогодні суттєво поліпшити якість надання членам територіальних громад, насамперед сільських і селищних, гарантованих державою якісних послуг у сфері безпеки життєдіяльності, пожежної і екологічної безпеки та протидії НС. Місцева рада малочисельної територіальної громади фактично не може реалізовувати надані їй законом відповідні повноваження насамперед через обмеженість або повну відсутність власних фінансових і матеріальних ресурсів на зазначені цілі. Ця ситуація є дзеркальним відображенням надмірної централізації управління на рівні центральних органів влади та нерівномірного ступеня

розподілу повноважень з концентрації фінансових ресурсів та їх використання між органами публічної влади різного рівня у структурі бюджетної системи. Фактично, закріплене в Конституції України [1] право людини на захист здоров'я, безпеку життя та діяльності у більшості територіальних громад залишається сьогодні не повністю реалізованим (ст. 3, ст. 16, ст. 50).

Поточна ситуація потребує радикального перегляду базових положень функціонування ОМС, зокрема у сфері ЦЗ та протидії НС, глибокої модернізації системи державного управління з гарантованим розширенням їх професійної компетенції у вирішенні цих завдань на принципово нових концептуальних і законодавчих засадах. Для вирішення цієї проблеми необхідні об'єднані зусилля економічних, політичних, наукових і соціальних інститутів.

Отже, процес удосконалення діяльності ОМС у сфері ЦЗ та реагування на НС в умовах існуючих та нових викликів, небезпек і загроз є актуальною науковою проблемою, розв'язання якої дозволить закласти нові основи безпеки і розвитку жителів населених пунктів та сприятиме реалізації стратегії розвитку української держави.

Проблема вдосконалення державного управління у сфері ЦЗ, запобігання і ліквідації НС має велике соціальне значення і тому набуває все більшої актуальності в сучасній науці. Значний внесок у розвиток науки державного управління в цій сфері зробили сучасні вітчизняні науковці: В. Богданович, О. Власюк, В. Косевцов, О. Труш, А. Кошкін, І. Кринична, Р. Приходько, С. Андреев, Ю. Глуховенко, В. Федорчак, В. Доманський, Порфір'єв, Г. Рева, В. Предборський, П. Волянський, А. Серант, Ю. Соха, О.Максимчук, В. Садковий та ін.

Переважна більшість вказаних авторів звертає увагу на недостатній рівень екологічної безпеки населення, протипожежного захисту та техногенно-екологічної безпеки в державі. Реальний стан вирішення цих проблем на рівні територіальних громад свідчить про надзвичайно низьку якість державного управління територіальними підсистемами Єдиної державної системи ЦЗ України та їх ланками. Огляд публікацій останнього періоду підтверджує відсутність комплексного дослідження цієї проблематики у галузі науки “державне управління”, що і стало підґрунтям для вибору теми цієї публікації.

Мета статті – розглянути передбачені Кодексом ЦЗ повноваження ОМС у сфері ЦЗ та протидії НС, дослідити перспективи їх реалізації в процесі запровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

В Україні налічується понад 28 тис. сільських населених пунктів, у яких проживає третина населення країни. Важливою складовою щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку цих територій є розв'язання проблем захисту населення і територій від НС, пожежної та техногенно-екологічної безпеки. При цьому варто зазначити, що сьогодні ризик виникнення в Україні НС залишається ще достатньо високим, а рівень негативних техногенних та екологічних чинників у декілька разів перевищує середньоєвропейський [2].

Серед широкого спектру проблем у сфері ЦЗ територіальних громад особливе занепокоєння протягом тривалого часу викликає незадовільний стан протипожежного захисту сільської місцевості, де щороку виникає більше 35 % від загальної кількості пожеж із загибеллю близько 50 % людей, а прямі збитки сягають сотні мільйонів гривень [3]. Щоб покращити цю ситуацію ОМС необхідно створити мінімум 500 підрозділів місцевої пожежної охорони, із передбачених 2367. У більшості населених пунктах не очищені території від непридатних до використання пестицидів та отругохімікатів, які несуть загрозу здоров'ю людей та довкіллю; потребують суцільного очищення від вибухонебезпечних предметів часів минулих війн окремі земельні ділянок колишніх військово-тренувальних полігонів; практично не проводиться будівництво та укріплюються захисні дамби, що призводить до значних підтоплень територій, не утримуються на належному рівні захисні споруди ЦЗ та не розв'язуються інші проблеми, з якими місцева влада самотужки впоратись не може.

Вирішення цих проблем потребує змін засадничих принципів у регіональній політиці держави, значного розширення повноважень регіонів з відповідними фінансами та оптимізації процесів управління у діяльності ОМС всіх рівнів. З метою підвищення спроможності ОМС здійснювати управління суспільними справами, які належать до їхньої компетенції, Прем'єр-міністр України виступив з ініціативою невідкладно провести конституційну реформу, яка має стати основою для проведення інших, не менш важливих реформ в державі. У рамках цієї реформи передбачається системна реформа місцевого самоврядування. Наразі йде підготовка законодавчої бази для запровадження цієї реформи. Відбуваються напрацювання по зміні законодавства, побудові нових моделей розподілу повноважень між всіма рівнями місцевого самоврядування (груда, район, область), їх фінансового забезпечення (розподілу податкових надходжень), а також відпрацьовуються механізми підготовки місцевих громад до ефективного виконання нового кола повноважень.

Кабінет Міністрів України вже почав реалізовувати конкретні кроки з метою здійснення децентралізації влади і реформування місцевого самоврядування. На засіданні 1 квітня 2014 Р. Уряд схвалив нову редакцію Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, розроблену з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування [4]. За основу були взяті напрацювання, які велись українськими експертами ще з 2009 р. [5]. Вона була попередньо погоджена з усіма обласними радами України, міськими радами, асоціаціями ОМС, зовнішніми і внутрішніми експертами, і також схвалена Радою Європи.

Основна ідея Концепції – повна децентралізація влади в країні і суттєве розширення повноважень територіальних громад. Реалізацію Концепції пропонується здійснити в два етапи. На першому етапі (протягом 2014 р.) передбачається завершити формування всієї необхідної законодавчої бази діяльності ОМС та органів виконавчої влади з визначенням повноважень, включаючи питання їх ресурсного забезпечення. Мова йде про законопроекти, що врегулюють питання

добровільного об'єднання територій, бюджетів, комунальної власності, а також дозволять кооперувати фінансові та організаційно адміністративні ресурси для вирішення спільних проблем соціально-економічного розвитку територій.

На другому етапі (2015 – 2017 рр.) передбачено проведення інституційної реорганізації ОМС та місцевих органів виконавчої влади. Це будуть зміни до Конституції, які визначають утворення виконавчих органів при місцевих радах. Також планується прийняти закони “Про місцеве самоврядування”, “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, “Про префектури” тощо. На цьому етапі передбачається практична реалізація цієї реформи. Передбачається також зміна системи управління на обласному та районному рівнях. Місцеве самоврядування буде трирівневим (регіон-район-громада). На рівні області, замість облдержадміністрації будуть діяти префектури, які будуть виконувати функцію контролю за дотриманням законодавства і координацію роботи центральних органів влади. Обласна рада буде формувати свій виконком, який і буде представляти місцеву виконавчу владу. Така ж система буде і на рівні району і територіальної громади.

Фундаментальною основою реформування місцевого самоврядування повинна стати фінансова децентралізація, яка вирішить проблеми слабкої економічної бази і обмежених фінансових ресурсів для реалізації запитів місцевого населення і вирішення накопичених десятиліттями проблем. Це дасть можливість саме на рівні громад максимально забезпечити надання якісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Для цього Концепцією передбачена передача територіальній громаді частини доходів від загальнонаціональних податків. Серед них – податок на прибуток підприємств та прибуток з фізичних осіб.

Керівництвом держави задано конструктивний напрям модернізації системи ЦЗ населення і територій до вимог сучасності. З 1 липня 2013 р. вступив у дію Кодекс ЦЗ України, затверджений Указом Президента України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI [6]. Варто зазначити, що вказаним документом чітко визначено повноваження і посилено роль місцевих органів влади у реалізації заходів ЦЗ та протидії НС. Зокрема, згідно зі ст. 6 до суб'єктів, уповноважених захищати населення і території від НС на регіональному рівні в межах своїх повноважень, відносяться місцеві державні адміністрації, виконавчі органи міських рад, районні в містах та селищні ради через утворені ними комісії техногенно-екологічної безпеки та НС.

Відповідно до ст. 19 Кодексу до повноважень місцевих державних адміністрацій та ОМС у сфері ЦЗ належить: забезпечення ЦЗ на відповідній території; забезпечення виконання завдань створеними ними ланками територіальних підсистем; забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки на суб'єктах господарювання, що належать до сфери їх управління, які можуть створити реальну загрозу виникнення аварії; розроблення та забезпечення реалізації програм та планів заходів у сфері ЦЗ, зокрема

спрямованих на захист населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки; керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами ЦЗ, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням; створення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ, та підтримання в постійній готовності місцевої системи централізованого оповіщення про загрозу або виникнення НС, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування; забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення НС, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі; організація робіт з ліквідації наслідків НС на відповідній території міст, селищ та сіл, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій; організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків НС; організація та здійснення евакуації населення, майна в безпечні райони, їх розміщення та життєзабезпечення населення; контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією; розроблення та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання в особливий період, що належать до сфери їх управління; підготовка пропозицій щодо віднесення міст до груп ЦЗ та подання їх відповідним обласним державним адміністраціям; віднесення суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, до категорій ЦЗ відповідно до основних показників та затвердження їх переліку; створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків НС; завчасне накопичення і підтримання у постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає у прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки I і II категорій та формувань ЦЗ, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки; взаємодія з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ щодо виконання завдань ЦЗ; організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від НС, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій; забезпечення складення довідок про визнання особи постраждалою внаслідок НС, списків (реєстрів) постраждалих внаслідок НС, відповідно до яких надається матеріальна допомога, списків загиблих осіб на підставі їх ідентифікації; забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок НС, зокрема виплати матеріальної допомоги; створення у містах комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і НС, а в разі виникнення НС – спеціальних комісій з їх ліквідації (за потреби), забезпечення їх функціонування; забезпечення навчання з питань ЦЗ посадових осіб ОМС та суб'єктів господарювання комунальної власності, здійснення підготовки населення до дій у НС; організація виконання вимог законодавства

щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд ЦЗ; визначення потреби фонду захисних споруд ЦЗ; планування та організація роботи з дообладнання або спорудження в особливий період підвальних та інших заглиблених приміщень для укриття населення; прийняття рішень про подальше використання захисних споруд ЦЗ державної та комунальної власності в разі банкрутства (ліквідації) суб'єкта господарювання, на балансі якого вона перебуває, та беззахайних захисних споруд; організація обліку фонду захисних споруд ЦЗ; здійснення контролю за утриманням та станом готовності захисних споруд ЦЗ; організація проведення технічної інвентаризації захисних споруд ЦЗ, виключення їх за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ, з фонду захисних споруд ЦЗ; реалізація заходів, спрямованих на поліпшення пожежної безпеки суб'єктів господарювання комунальної форми власності; здійснення інших повноважень у сфері ЦЗ, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами.

Ми бачимо, що законодавець передбачив у Кодексі досить широкий спектр функцій і повноважень для місцевих органів влади у сфері ЦЗ та протидії НС. Проте, механізм їх реалізації потребує суттєвого вдосконалення.

Ліквідація місцевих державних адміністрацій та формування місцевим радами виконавчих органів влади дасть можливість оптимізувати процеси управління на регіональному та місцевому рівнях у сфері ЦЗ, забезпечить ОМС можливість самостійно без зайвих адміністративних перепон швидко та ефективно вирішувати нагальні питання місцевого значення у вказаній сфері, бути підконтрольними і підзвітними територіальним громадам.

Варто відмітити конструктивне рішення Уряду України, яке прийняло постанову від 25 квітня 2014 р. № 120, якою установила, що діяльність Державної служби України з НС спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Таким чином, дане рішення забезпечує більш ефективну координацію сил і засобів держави в умовах загрози зовнішньої агресії, підривної діяльності диверсійно-терористичних груп в окремих регіонах країни і дозволить забезпечити більшу оперативність і злагодженість роботи під час проведення антитерористичних операцій та пов'язаних з цим різного роду НС. До речі, практика функціонування подібних підрозділів у структурі міністерств внутрішніх справ довела свою ефективність у більшості країн Європейського Союзу, де створено потужні та ефективні системи цивільного захисту.

Спираючись на позитивний закордонний досвід, доцільно передбачити побудову системи підтримки прийняття рішень органами державного управління в умовах НС (інцидентів) шляхом використання ситуаційних центрів, що покращить якість таких рішень, підвищить ефективність боротьби з НС (інцидентами) в Україні. Основною метою цих центрів є, перш за все, організація робіт з реагування на НС, створення інструменту підтримки прийняття рішень органами державного управління в кризових умовах [7].

Суттєвого вдосконалення потребує і система територіальної організації влади, реформування якої має бути спрямоване на підвищення ефективності управління суспільним розвитком у просторовому вимірі. Існуюча система територіальної організації влади занадто громіздка, вимагає значних коштів для свого утримання, надмірно централізована, припускає дублювання функцій, притаманних органам місцевого самоврядування. Вона не адаптована до сучасних методів надання адміністративних послуг, зокрема інформаційно-комунікаційних технологій.

Децентралізація влади в Україні та надання більш широких повноважень і ресурсів місцевим органам влади значно підвищить якість реалізації державної політики у сферах ЦЗ, запобігання та ліквідації наслідків НС, функціонування аварійно-рятувальних служб на місцевому рівні, а також створить реальні механізми управління місцевим ланками Єдиної системи цивільного захисту України щодо забезпечення надійного захисту населення і територій від наслідків НС. Ця робота має об'єднати політичних, наукових, практичних, просвітницьких діячів та експертів в єдиному прагненні створити потужну сучасну систему захисту суспільства від НС. Для закріплення повноважень регіонів та розширення повноважень місцевих рад насамперед необхідно прийняти нову редакцію закону про місцеве самоврядування, змінити бюджетний і податковий кодекси, підготувати нормативно-правову базу. Для перевірки дієвості цих законів на практиці необхідно планувати діяльність ОМС таким чином, щоб вона повністю відображала вимоги цих законів.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
2. *Приходько Р. В.* Організаційно-правовий механізм регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій / Р. В. Приходько // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”. – 2011. – Вип. 3 (34). – № 2 (22).
3. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 р. [Електронний доступ]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр./рос) Страсбург, 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
5. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua>.
6. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. *Труш О. О.* Системи підтримки прийняття рішень органами державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (інцидентів) / О. О. Труш, А. О. Кошкін // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”. – 2013. – Вип. 4 (43). – С. 256–262.

Надійшла до редколегії 08.05.2014 р.