

го, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

3. Ситник Г.П. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні / Г.П. Ситник // Вісник НАДУ. – 2014. – № 2. – С. 5.

4. Андрієнко М.В. Сфера пожежної безпеки в Україні: проблемні питання державного управління : монографія / М.В. Андрієнко. – Черкаси: видавець Чабаненко Ю.А., 2015. – 288 с.

5. International Certification Center [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.iso.biz.ua/](http://www.iso.biz.ua/).

#### References

1. "Information on the status and problems of the unified state system of prevention and response of emergencies and natural disasters." *State Emergency Service of Ukraine*. N.p., 2016. Web. 29 Mar. 2017. <[http://www.mns.gov.ua/content/program\\_KMU\\_inform.html](http://www.mns.gov.ua/content/program_KMU_inform.html)>.

2. *Encyclopedia of public administration*. Kovbasyuk, Yu.V. ed. Vol. 1. Kiev: NADU, 2010. 820. Print.

3. Sytnyk, Gh.P. "A new configuration of authorities in the sphere of civil protection on the national level [Pro novu konfighuracionu postijno dijuchykh orghaniv upravlinnja cyvilnogho zakhystu na derzhavnomu rivni]." *Visnyk NADU 2* (2014) : 5. Print.

4. Andrijenko, M.V. *Fire safety in Ukraine: problems of public administration [Sfera pozhezhnoji bezpeky v Ukrajinі: problemni pytannja derzhavnogho upravlinnja]*. Cherkasy: Chabanenko Ji.A., 2015. Print.

5. *International Certification Center*. Web. 03 Apr. <[www.iso.biz.ua/](http://www.iso.biz.ua/)>.

---

---

УДК 351.862

*Овсяник В. М., ДСНС України, м. Київ*

*Ovsianyk V., Deputy Head of the Division of Interaction with the Media and Communication, State Emergency Service of Ukraine, Kyiv*

### **РЕАЛІЗАЦІЯ ПІЛОТНИХ ПРОЕКТІВ ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

### **PILOT PROJECT AS A FACTOR OF SUPPORT TO CIVILIAN PROTECTION IN ASSOCIATION TERRITORIAL COMMUNITIES DNIPROPETROVSK REGION**

*В статті розглядається досвід реалізації пілотного проекту з організації захисту населення територіальних громад Дніпропетровської області в умовах реформування системи місцевого самоврядування. Визначаються спільні пробле-*

ми, які підлягають розв'язанню у процесі реформування місцевого самоврядування та Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

**Ключові слова:** цивільний захист, державне управління, органи місцевого самоврядування, пілотні проекти.

*In the article the experience of the pilot project on the protection of the population of communities of Dnepropetrovsk region in terms of reform of local government. Identify common problems to be the solution in the reform of local government and State Emergency Service of Ukraine.*

**Keywords:** emergency, public administration, civil protection, local authorities and pilot projects.

**Постановка проблеми.** Державне управління у сфері цивільного захисту (далі – ЦЗ) є стратегічним компонентом забезпечення національної безпеки нашої держави. Масштабність наслідків аварій, катастроф та стихійних лих ставить проблему ліквідації надзвичайних ситуацій та мінімізації негативних наслідків від них в ряд найбільш актуальних і важливих завдань органів місцевого самоврядування (далі – ОМС).

Тенденції, які спостерігаються впродовж останніх років, зокрема підвищення ризику виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру (далі – НС), значні матеріальні й соціальні збитки внаслідок збільшення їхньої кількості та масштабу, становлять загрозу національній безпеці в економічній, соціальній і екологічній сферах. За статистикою у 2015 році в Україні зареєстровано 148 НС, з яких 137 – місцевого та об'єктового рівня [1].

Це свідчить про те, що практична діяльність органів управління і сил системи ЦЗ на місцевому рівні, ефективність заходів щодо протидії аваріям, катастрофам та іншим НС не завжди відповідають вимогам забезпечення необхідного рівня безпеки людини на сучасному етапі розвитку суспільства. Переважна більшість територіальних громад через їх подрібненість та слабке матеріально-фінансове підґрунтя виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування, зокрема у сфері ЦЗ та протидії НС. Отже, процес аналізу 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 розвитку і безпеки громадян та сприятиме реалізації стратегії розвитку української держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі вдосконалення державного управління у сфері ЦЗ притаманна суспільна зацікавленість, зазначене питання має велике соціальне значення, є недостатньо дослідженим та набуває все більшої актуальності в сучасній науці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій [3–7] свідчить, що цю проблему вивчають вітчизняні науковці серед яких С. Андреев, В. Богданович, О. Власюк, Ю. Глуховенко, В. Косевцов, А. Кошкін, О. Максимчук, В. Предборський, Р. Приходько, В. Садковий, А. Серант, В. Федорчак та ін.

Однак переважна більшість вказаних авторів звертає увагу на недостатній рівень радіаційно-екологічної безпеки населення, протипожежного захисту та техногенно-екологічної безпеки, медичного забезпечення тощо. Реальний стан вирішення цих завдань на рівні територіальних громад свідчить про наявність проблеми державного управління територіальними підсистемами Єдиної державної системи цивільного захисту України та їх ланками. Огляд публікацій зазначених учених підтверджує відсутність комплексного дослідження цієї проблематики у галузі науки “державне управління” та потребує подальшого наукового опрацювання.

**Постановка завдання.** Мета статті – висвітлення досвіду реалізації пілотного проекту у Дніпропетровській області щодо організації заходів ЦЗ населення об’єднаних територіальних громад в рамках запровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Реформування ОМС тісно пов’язано з адміністративною та адміністративно-територіальною реформою в Україні. Адже, ключовим питанням стає забезпечення передачі максимально важливого обсягу владних повноважень місцевої влади та чіткого розмежування їх повноважень з повноваженнями виконавчої влади. Вкрай важливим завданням постає визначення та запровадження моделі децентралізації в управлінні для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних та адміністративних послуг.

Стан з пожежами та їх наслідками в державі не дають підстав ставитися до проблеми пожежної безпеки як до другорядної, адже вона є складовою частиною національної безпеки, а її забезпечення – однією із важливих функцій держави щодо охорони життя людей та їхнього майна, національного багатства та довкілля. Так, протягом 2015 року на території України сталося 148 НС, внаслідок яких загинуло 242 та постраждало 962 осіб. З них, 40 НС виникло унаслідок пожеж та вибухів, в яких загинуло 103 особи та 59 постраждали. За аналогічний період 2014 року в державі зареєстровано збільшення кількості НС на 3,5%, та збільшенням на 41,5% постраждалих наслідок НС [1].

На неналежному рівні організовано роботу із забезпечення пожежної безпеки в населених пунктах та сільській місцевості, де щороку виникає майже третина кількості усіх пожеж, а гасіння їх значно ускладнюється через затримку з прибуттям до місця пожежі державних пожежно-рятувальних підрозділів у зв’язку із невідповідності їхньої чисельності державним будівельним нормам.

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування ОМС у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню ОМС, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на

відповідних територіях.

За даними Мінрегіону, в Україні утворено понад 11 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. ОМС таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

За даними Державної служби статистики України, в Україні налічується понад 13 тис. сільських населених пунктів [2], 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 середньоевропейський [3].

Серед широкого спектру проблем у сфері ЦЗ територіальних громад особливе занепокоєння протягом тривалого часу викликає незадовільний стан протипожежного захисту в сільській місцевості, де щороку виникає більше 35 % від загальної кількості пожеж із загибеллю близько 50 % людей, а прямі збитки сягають сотні мільйонів гривень [4]. Щоб покращити цю ситуацію у ОМС існує необхідність створення мінімум 500 підрозділів місцевої пожежної охорони із передбачених 2460.

Вирішення цих проблем потребує змін засадничих принципів у регіональній політиці держави, значного розширення повноважень регіонів з відповідним фінансуванням та оптимізації процесів управління ОМС всіх рівнів. З метою підвищення спроможності ОМС здійснювати управління суспільними справами, які належать до їхньої компетенції, урядом України ініційовані проведення конституційних реформ, які мають стати основою для проведення інших, не менш важливих реформ в державі. У рамках цієї реформи передбачається системна реформа місцевого самоврядування.

Наразі впроваджуються реформи та напрацьовуються зміни у законодавстві, побудові нових механізмів розподілу повноважень між всіма рівнями місцевого самоврядування (громада, район, область), їх фінансового забезпечення (розподілу податкових надходжень), відпрацьовуються механізми підготовки місцевих громад до ефективного виконання нового кола повноважень тощо.

Так, Державною службою України з надзвичайних ситуацій (далі –

ДСНС) створено постійно діючу робочу групу з питань реформування ДСНС та удосконалення нормативно-правових актів у сфері ЦЗ, до складу якої увійшли представники Адміністрації Президента України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Київської міської державної адміністрації, наукових установ та Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ). Спільно з Вінницькою, Дніпропетровською, Донецькою, Львівською та Тернопільською обласними державними адміністраціями здійснюються пілотні проекти щодо організації заходів ЦЗ населення об'єднаних територіальних громад.

Зокрема, реалізація пілотного проекту з питань організації заходів ЦЗ спроможних територіальних громад розпочалась у Дніпропетровській області. Одним із проблемних питань, які виникають під час реагування на НС (у тому числі гасіння пожеж) на території сільських районів Дніпропетровської області є значна відстань до населених пунктів від місць постійної дислокації державних пожежно-рятувальних підрозділів (у деяких випадках вона сягає до 50–70 км). Залучення підрозділів Головного управління ДСНС України у Дніпропетровській області (далі – ГУ ДСНС) для гасіння пожеж в сільській місцевості характеризується прибуттям їх на місце пожежі із значним запізненням або вже на згарище, нормативи прибуття пожежно-рятувальних підрозділів до місця пожежі перебільшують усі існуючі норми у декілька разів, і в окремих випадках складають понад 1 годину (підрозділи значно віддалені від закріплених населених пунктів та об'єктів). Існуючої кількості пожежно-рятувальних підрозділів на території області недостатньо для забезпечення ефективного гасіння пожеж.

За підрахунками ГУ ДСНС у Дніпропетровській області такі підрозділи повинні бути створені майже у кожному населеному пункті, адже досвід гасіння пожеж показує, що локалізація та ліквідація їх наслідків ефективна лише в перші 10 хвилин, в подальшому ж здійснюється гасіння та запобігання розповсюдження вогню. У держави немає можливості щодо збільшення кількості підрозділів у регіонах, не говорячи вже і про їх належне утримання та фінансування.

Політика держави спрямована на децентралізацію, тобто реформування ОМС та територіальної організації влади - фактично повне переформатування діючої системи управління. Зазначені зміни торкнулися ДСНС і прийнято рішення про її реформування.

Згідно із Законом України від 05.02.2015 №157-VII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» на території України створюються спроможні об'єднані територіальні громади. З моменту створення громад Голова об'єднаної територіальної громади є начальником ЦЗ громади на якого покладаються усі завдання та обов'язки, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Кодексом цивільного захисту України пов'язані з цивільним захистом населення і територій, ліквідацією пожеж та стихійних лих на відповідній території. Тобто, згідно вимог вищезазначених законодав-

чих актів, відповідальність за забезпечення протипожежної безпеки на території спроможної територіальної громади у повному обсязі покладається на відповідних керівників та здійснюється за допомогою створених відповідно до їх рішень підрозділів місцевої пожежної охорони.

З метою розбудови ефективної системи ЦЗ на території держави в п'яти областях запущені пілотні проекти щодо організації заходів ЦЗ населення спроможних територіальних громад, що створюються відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Однією з таких стала Дніпропетровська область, на території якої згідно перспективного плану формування територій громад Дніпропетровської області, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 846-р., запропоновано створити 69 громад.

На території Дніпропетровської області станом на січень 2017 року, створено 16 об'єднані територіальні громади. Територіальні громади утворені шляхом об'єднання від 2 до 19 сільських та міських населених пунктів. Загальна кількість населених пунктів територіальних громад становить 165. Чисельність населення у міських громадах становить понад 20 тис. чол., у сільських громадах – від 2 тис. до 14,5 тис. чол. Загальна чисельність населення на території громад – 140 тис. 482 особи [5].

В рамках реалізації пілотного проекту керівництвом області на початку 2016 року підписаний Меморандум про співпрацю з ДСНС, а зазначений Пілотний проект включений до плану роботи Уряду. Одним з основних заходів пілотного проекту саме і є питання створення в територіальних громадах підрозділів місцевої пожежної охорони.

Сьогодні на території 16 створених територіальних громад області функціонують 3 пожежно-рятувальні підрозділи Головного управління (Апостолівська, Зеленодольська, Солонянська громади) та 3 підрозділи місцевої пожежної охорони (Вербківська, Богданівська, Новопокровська громади). Додатково необхідно утворити ще 10 підрозділів місцевої пожежної охорони у 10 територіальних громадах (Сурсько-Литовська, Ювілейна(Слобожанська), Єлізарівська, Ляшківська, Жовтнева, Могилівська, Нивотрудівська, Новоолександрівська, Ленінська (Грушівська), Мирівська). Для розміщення цих 10 підрозділів необхідно пристосувати та капітально відремонтувати 2 будівлі пожежних депо (Нивотрудівська, Жовтнева громади) та побудувати 8 пожежних депо (Сурсько-Литовська, Слобожанська, Єлізарівська, Ляшківська, Могилівська, Новоолександрівська, Ленінська (Грушівська), Мирівська громади).

Як показали проведені попередні фінансові розрахунки та аналіз стану утримання існуючих будівель, які після капітального ремонту планується пристосувати під пожежні депо, на капітальний ремонт однієї пристосованої будівлі необхідно понад 1,5 млн. грн. Будівництво ж однієї нової будівлі пожежного депо модульного типу буде коштувати близько 1,5-1,8 млн. грн. Щорічне утримання одного підрозділу (заробітна плата з видатками, комунальні послуги, паливно-мастильні матеріали, тощо) за підрахунками скла-

дає близько 1 млн. 200 тис. грн. Для закупівлі пожежно-рятувальної техніки, озброєння та додаткового обладнання необхідно близько 5 млн. грн. До даної суми входить придбання 1 пожежної автоцистерни ємністю до 3-х тон з комплектом пожежно-технічного озброєння вартістю до 2 млн. грн., апаратів захисту органів дихання, засобів зв'язку та оргтехніки.

Фінансування заходів з ремонту та будівництва пожежних депо, придбання техніки, обладнання та інших матеріальних засобів для функціонування підрозділів передбачається за рахунок бюджетів територіальних громад із допомогою надання субвенцій з державного та обласного фонду регіонального розвитку. Зазначені субвенції мають надаватися за умови підготовки та затвердження відповідним чином інвестиційних програм. У такому випадку розподіл фінансування Програми виглядатиме таким чином: 10% програми фінансує громада, 90% надходить з відповідного фонду. Подальше утримання підрозділу місцевої пожежної охорони буде здійснюватися лише за рахунок громади.

**Висновки.** Серед проблем реформування ОМС є фінансова децентралізація, яка вирішить проблеми слабкої економічної бази і обмежених фінансових ресурсів для реалізації проектів з організації заходів ЦЗ населення спрможних територіальних громад. Це дасть можливість саме на рівні громад ефективно вирішувати проблему ліквідації НС та мінімізації негативних наслідків від них в ряду найбільш актуальних і важливих завдань ОМС.

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.

Децентралізація влади в Україні та надання більш широких повноважень і ресурсів місцевим органам влади значно підвищить якість реалізації державної політики у сфері ЦЗ, запобігання та ліквідації наслідків НС, функціонування аварійно-рятувальних служб на місцевому рівні, а також дозволить створити реальні механізми управління місцевим ланками Єдиної системи цивільного захисту України щодо забезпечення надійного захисту населення і територій від наслідків НС.

#### **Список використаних джерел**

1. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua>.
2. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://database.ukrcensus.gov.ua/Pxweb2007/ukr/publ\\_new1/2016/zb\\_nas\\_15.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/Pxweb2007/ukr/publ_new1/2016/zb_nas_15.pdf).
3. 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). – С. 279–285.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр./рос) Страсбург, 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

5. Геопортал адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://atu.minregion.gov.ua/>.

6. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua>.

7. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 54031 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

8. 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.

9. Інформаційні матеріали щодо функціонування Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua>.

### References

1. "Analytical review of and natural security in Ukraine for 2015." *Emergency Service of Ukraine*. N.p., 2017. Web. 30 Mar. 2017. <<http://www.dsns.gov.ua>>.

2. "The population of Ukraine on January 1, 2016." *State Statistics Service of Ukraine*. N.p., 2016. Web. 30 Mar. 2017. <[http://database.ukrcensus.gov.ua/Pxweb2007/ukr/publ\\_new1/2016/zb\\_nas\\_15.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/Pxweb2007/ukr/publ_new1/2016/zb_nas_15.pdf)>.

3. Prikhodko, R.V. "Organizational and legal mechanism for regulating areas of population and territories from emergency [Organizacijno-pravovyj mehanizm reguljuvannja sfery zahystu naselennja i terytorij vid naslidkiv nadzvychajnyh sytuacij]." *Teorija ta praktika dergavnogo upravlinnja* 3(34) (2011): 279-285. Print.

4. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *European Charter of Local Self-Government*. N.p., 28 June 1996. Web. 23 Feb. 2017. <<http://zakon4.rada.gov.ua>>.

5. "Geoportal administrative-territorial system of Ukraine." *Ministry of regional development, construction and housing and communal services of Ukraine*. N.p., 2017. Web. 30 Mar. 2017. <<http://atu.minregion.gov.ua/en/home>>.

6. "The concept of local government reform and territorial organization of power in Ukraine." *The Coordination council for development of civil society attached to the Office of the President of Ukraine*. N.p., 2017. Web. 30 Mar. 2017. <<http://civil-rada.in.ua>>.

7. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *Code of civil protection of Ukraine*. N.p., 02 Oct. 2012. Web. 13 March 2017. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>>.

8. Trush, O.O and Koshkin, A.O. "Support Systems of decision-making by public administration in emergency situations (incidents) [Systemy pidtrymki pryjnattja rishen` organamy dergavnogo upravlinnja v umovah nadzvychajnyh sytuacij]." *Teorija ta praktika dergavnogo upravlinnja* 4(43) (2013): 256–262. Print.

9. "The information materials on the functioning of State Emergency Service of Ukraine." *Emergency Service of Ukraine*. N.p., 2017. Web. 30 Mar. 2017. <<http://www.dsns.gov.ua>>.