

УДК 351.862

А. О. Рогуля,  
аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування,  
Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президенті України

# РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ БЕЗПЕКИ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

A. Rogulya,  
graduate student of Public Administration and Local Self-Government  
Lviv Regional Institute of Public Administration  
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

## ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN LIFE SAFETY TERRITORIAL COMMUNITIES

**Удосконалення функцій органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад.**

**Метою статті є дослідження ролі місцевого самоврядування в забезпеченні безпеки життєдіяльності територіальних громад та розширення їх функціональних обов'язків.**

**Методика дослідження.** При написанні статті використовувались такі методи: аналіз — при дослідженні діяльності органів місцевого самоврядування в забезпеченості належного рівня безпеки життєдіяльності територіальних громад; індукція — при підведенні підсумків за результатами дослідження та висловлення власної думки.

**Результати.** У статті досліджено основні функції органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад.

**Провели детальну оцінку нормативно-правової бази з цивільного захисту населення.** Крім цього, дослідили проблемні питання в системі державного управління безпекою життєдіяльності територіальних громад, а також визначили основні функціональні повноваження органів місцевого самоврядування.

**На основі результатів дослідження запропоновано методику вдосконалення функцій органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад та проаналізовано, які зміни можна чекати після проведення децентралізації влади.**

**Наукова новизна.** Подальшого розвитку дістала система вдосконалення функцій органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад.

**Практична значущість.** Органи місцевого самоврядування можуть у своїй діяльності застосовувати запропоновані в статті вдосконалення функцій та розширення своїх повноважень в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад, крім цього, результати дослідження можуть бути використані управлінням з питань надзвичайних ситуацій.

**Purpose —** The article is to study the role of local authorities in ensuring the safety of life of local communities and expand their duties.

**Methodology of research.** In writing the article used the following methods: analysis — the study of local government in the provision of adequate level of safety of life of local communities; induction — in summing up the results of the study and express their opinions.

**Findings.** In the article the basic functions of local governments in the organization of safety of life of local communities.

**Conducted a detailed assessment of the legal framework of civil protection. In addition, explored issues in public safety management of life of local communities, and identified the main functional responsibilities of local governments.**

**Based on the study the method of improving the functions of local governments in the organization of safety of life of local communities and analyzes the changes that can be expected after decentralization.**

**Originality. Further development of the system took improve the functions of local government in the life safety of local communities.**

**Practical value. Local governments can apply to the activity proposed in Article improving function and expand its powers in the organization of safety of life of local communities, in addition, results of the study can be used for management of emergencies.**

*Ключові слова: надзвичайні ситуації, органи місцевого самоврядування, безпека життєдіяльності, територіальні громади.*

*Key words: emergency, local authorities, safety, local communities.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Беручи до уваги те, що за останній період економічна ситуація в країні створила реальні передумови для зміцнення соціальної складової державного розвитку, проте рівень безпеки життя населення України не відповідає нормам цивільного світу.

У сучасних умовах господарювання проблема безпеки життєдіяльності набуває особливої актуальності. І в цьому важливе значення належить ефективній системі реформ, які повинні проводитись не лише на загальнодержавному рівні, а більшою мірою стосуватись органів місцевого самоврядування.

Основна проблема у цьому аспекті полягає в оптимальному поєднанні місцевих і загальнодержавних інтересів та в реалізації цілеспрямованої соціальної політики на місцях в умовах обмеженості ресурсів.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблему ролі органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад досліджували у своїх працях багато провідних науковців, а саме: В.А. Андронов, С.М. Домбровська, О.М. Семків, В.Ю. Назаренко, В.А. Доманський, В.В. Дурдинця, О.П. Євсюков, Р.В. Приходько, О.О. Труш, А.О. Кошкін та інші.

Однак на сьогодні існує потреба в розширенні повноважень та у вдосконаленні функцій органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності територіальних громад

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є дослідження ролі місцевого самоврядування в забезпеченні безпеки життєдіяльності територіальних громад та розширення їх функціональних обов'язків.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Найбільша цінність держави — це людина та її здоров'я, тому уряд повинен докладати великих зусиль, створюючи умови безпечної життєдіяльності людини як у середовищі праці, так і у середовищі мешкання. Системний устрій людського суспільства на землі та науково-технічний прогрес у світі призводить до появи нових проблем.

Так, на сьогодні спостерігається доволі високий рівень ризику травматизму та загибелі людей при взаємодії зі складними технічними системами на виробництві. За даними Міністерства охорони здоров'я смертність від нещасних випадків у нас час посідає третє місце після серцево-судинних захворювань та онкології.

Небезпеки прийнято поділяти на перманентні, потенційні та тотальні, тобто вони є завжди та всюди. І не має на Землі людини, якій би не загрозували небезпеки. Однак більшість суспільства навіть не замислюється над цим. Їх свідомість працює в режимі відчуження від реального світу. Тому вкрай важливим є розроблення державою заходів, які б попереджували настання нещасного випадку. І лівова частка в розробленні таких заходів повинна належати органам місцевого самоврядування.

Зауважимо, що надзвичайні ситуації виникають у різних сферах суспільного життя. Тому важливим у врегулюванні взаємовідносин у таких випадках є досконала нормативно-правова база, яка покликана:

- визначати органи, зміст та функції їхньої діяльності стосовно управління в галузі безпеки життєдіяльності;
- забезпечити права громадян України на пріоритет їхнього здоров'я та життя.

Загальна кількість нормативно-правових актів залежить від специфіки забезпечення життєдіяльності на окремій території в умовах надзвичайної ситуації. Однак до найважливіших та загальних відносимо Конституцію України, Закон України "Про місцеві державні адміністрації", Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні". Крім цього, виділяють ще такі:

- Кодекс цивільного захисту України;
- Закон України "Про правовий режим надзвичайного стану";
- Закон України "Про планування і забудову територій";
- Закон України "Про Генеральну схему планування території України";
- Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України".

Згідно з п. 26 ст. 2 Кодекс цивільного захисту України визначено, що надзвичайна ситуація — це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нор-

мальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності [5, с. 1].

Згідно зі ст. 4 Кодексу, цивільний захист — це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період. До суб'єктів цивільного захисту можемо віднести: Уряд України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та інші органи виконавчої влади у сфері цивільного захисту [5, с. 1].

На сьогоднішній день вкрай важливим для попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій є ефективна система державного управління. Адже надзвичайні ситуації будь-якого характеру завжди приносять негативні наслідки як для всієї соціально-економічної системи країни, так і для кожної людини. Оскільки вони поширюються досить швидко, важливим є своєчасно та оперативно відреагувати на них та мінімізувати їх наслідки. Саме ці завдання повинні бути в пріоритеті органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування повинні швидко та професійно реагувати на надзвичайні ситуації. Однак на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування впливає механізм взаємодії між різними рівнями місцевого самоврядування, а також достатньої кількості сил та засобів.

Якщо охарактеризувати теперішнє функціонування місцевого самоврядування стосовно безпеки життєдіяльності територіальних громад, зауважимо, що рівень належного захисту населення та території від надзвичайних ситуацій є надзвичайно низьким. У цьому плані існує багато проблем, які необхідно вирішити, зокрема місцева рада невеликої за чисельністю територіальної громади не може реалізувати свої повноваження через обмеженість у фінансових ресурсах. Тобто визначені Конституцією України права людини на безпеку життя, на захист здоров'я, більшість територіальних громад не може забезпечити.

Тому сучасний стан завдань органів місцевого самоврядування із безпеки життєдіяльності територіальних громад потребує вдосконалення. А саме: необхідно розширити функціональні можливості органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту та протидії надзвичайних ситуацій.

Варто зауважити, що проблема вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту, запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій має велике соціальне значення і тому набуває все більшої актуальності в сучасній науці.

Так, сьогодні ризик виникнення в Україні надзвичайних ситуацій залишається ще достатньо високим, а рівень негативних техногенних та екологічних чинників у декілька разів перевищує середньоєвропейський. Серед широкого спектру проблем у сфері цивільного захисту 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 [1, с. 26].

Для цього необхідно із передбачених 2367 підрозділів місцевої пожежної безпеки створити як мінімум 500 одиниць. У більшості населених пунктах території не очищені від отрутохімікатів, а це завдає шкоду здоров'ю людям, крім цього не укріплюються дамби. І таких проблем, які можуть призвести до надзвичайних ситуацій є безліч. Тому першочергово для вирішення цих проблем, необхідно змінити принципи у регіональній політиці держави, розширити повноваження органів місцевого самоврядування шляхом реформи 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 (громада, 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. 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 [6, с. 2].

Передбачається провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування, прийняти ряд законів та змінити систему управління на обласному та районному рівнях. Тобто місцеве самоврядування буде трирівневим, а саме: регіон-район-громада.

Планується, що замість облдержадміністрацій будуть префектури, які контролюватимуть дотримання законодавства, а обласна рада має сформувати свій виконком. Така сама система буде і на рівні територіальної громади.

В основі реформування місцевого самоврядування повинна стати децентралізація, яка дасть можливість вирішити всі важливі питання на рівні територіальних громад. Однак для вирішення цих проблемних завдань, необхідні фінансові ресурси. Тому лівова частка із них належатиме доходам від загальнодержавних податків, а саме: податок з фізичних осіб та податок на прибуток підприємства.

Керівництвом держави задано конструктивний напрям модернізації системи цивільного захисту населення і територій до вимог сучасності. З 1 липня 2013 р. вступив у дію Кодекс цивільного захисту Президента України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. Варто зазначити, що вказаним документом чітко визначено повноваження і посилено роль місцевих органів влади у реалізації заходів цивільного захисту, затверджений Указом протидії надзвичайних ситуацій. Зокрема згідно зі ст. 6 до суб'єктів уповноважених захищати населення і території від надзвичайних ситуацій 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 надзвичайних ситуацій [4, с. 263].

Відповідно до ст. 19 Кодексу до повноважень органів місцевого самоврядування у забезпеченні безпеки життєдіяльності територіальних громад, належать:

- забезпечення цивільного захисту на відповідній території;
- 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 цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню;

— забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі;

— організація робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій 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 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 цивільного захисту та подання їх відповідним обласним державним адміністраціям;

— організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій; забезпечення складення довідок про визнання особи постраждалою внаслідок надзвичайних ситуацій.

Як бачимо, у Кодексі передбачено досить широкий спектр функцій органів місцевого самоврядування у забезпеченні безпеки життєдіяльності територіальних громад. Однак більшість із них потребує реформування. Варто було б, використовуючи міжнародний досвід, побудувати системи підтримки прийняття рішень органами державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, шляхом використання ситуаційних центрів, що покращить якість таких рішень, підвищить ефективність боротьби з надзвичайними ситуаціями в Україні. Серед пріоритетних завдань таких центрів є організація робіт з реагування на надзвичайні ситуації, створення інструменту підтримки прийняття рішень органами державного управління в кризових умовах.

Із проведенням децентралізації влади в Україні і наданням ширших повноважень місцевим органам влади, покращиться рівень якості реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, попередження та ліквідації наслідків надзвичайної ситуації. А це, в свою чергу, створить реальні механізми управління місцевим ланками Єдиної системи цивільного захисту України щодо забезпечення надійного захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій.

## ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Отже, у підсумку можемо сказати, що на сьогоденній час проблема безпеки життєдіяльності територіальних громад є надзвичайно актуальною. І вагому роль у забезпеченні цього відіграють органи місцевого самоврядування. Із дослідження встановлено, що основні функції органів місцевого самоврядування із забезпечення безпеки життєдіяльності територіальних громад потребують вдосконалення. Однак таке реформування повинно відбуватись на основі досконалої нормативно-правової бази. Тому першоосновою для забезпечення надійного захисту населення є вдосконалення вітчизняного законодавства з цивільного захисту та надзвичайних ситуацій.

### Література:

1. Андронов В. А. Сучасний стан організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні: монографія [Електронний ресурс] / В.А. Андронов, С.М. Домбровська, О.М. Семків, В.Ю. Назаренко. — Х., 2014. — 230 с. — Режим доступу: <http://puczu.edu.ua/ukr/science/kriz/print/>

2. Доманський В.А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки): автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.А. Доманський / Національна академія внутрішніх справ України. — К., 2004. — 22 с.

3. Дурдинець В.В. Збірник нормативно-правових актів з питань надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру / В.В. Дурдинця. — К.: Чорнобильінтерінформ, 2001. — Вип. 3. — 532 с.

4. Євсюков О.П. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій / О.П. Євсюков // Актуальні проблеми державного управління. — 2012. — № 1. — С. 263—267.

5. Кодекс цивільного захисту України від 05.10.2016 р. № 1404 — XIX [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

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

7. 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).

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.

### References:

1. Andronov, V. A. Dombrovs`ka, S. M. Semkiv, O. M. and Nazarenko, V. Yu. (2014), Suchasnyj stan organizacijno-pravovogo zabezpechennya derzhavnogo upravlinnya pozhezhnoju bezpekoju v Ukraini [The modern state of organizational and legal support of state regulation of fire safety in Ukraine], Kharkiv, Ukraine.

2. Domans'kyj V. A. (2004), "State Department of Fire Safety of Ukraine (organizational and legal analysis of the materials of the State Department of Fire Safety)", Abstract of Ph.D. dissertation, Law, National Academy of Internal Affairs of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

3. Durdynec, V. V. (2001), Zbirnyk normatyvno-pravovykh aktiv z pytan` nadzvychajnykh situacij tekhnogennoho ta pryrodnoho kharakteru [Materials of the law on emergency situations of technogenic and natural character], Chornobyl`interinform, Kyiv, Ukraine

4. Yevsyukov, O. P. (2012), "Features of public administration in emergency situations", Aktual`ni problemy derzhavnogo upravlinnya, vol. 1, pp. 263—267.

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine " Kodeks tsyvil`noho zakhystu Ukrainy", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/> (Accessed 05 Jan 2017).

6. The Coordination Council for Development of Civil Society (2017), "The concept of local government reform and territorial organization of power in Ukraine", available at: <http://civil-rada.in.ua> (Accessed 05 Jan 2017).

7. Prykhod`ko, R. V. (2011), "Organizational and legal mechanism of regulation of protection of population and territories from emergency situations", Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnya, vol. 3 (34), № 2 (22).

8. Trush, O. O. (2013), "Decision Support Systems governmental authorities in emergencies (incidents)", Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnya, vol. 4 (43), pp. 256—262. *Стаття надійшла до редакції 16.01.2017 р.*