

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління  
та національної безпеки  
Кафедра економічної теорії,  
інтелектуальної власності та публічного  
управління

Кваліфікаційна робота  
на правах рукопису

**Марусич Володимир Павлович**

(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 332.142.4

(індекс)

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**  
**БЕЗПЕКА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ**  
**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»

(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр

кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

В.П.Марусич

(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи

**Ходаківський Євгеній Іванович**

(прізвище, ім'я, по батькові)

д. е. н., професор

Житомир – 2020

**Висновок кафедри** \_\_\_\_\_

за результатами попереднього захисту: \_\_\_\_\_

Протокол засідання кафедри \_\_\_\_\_

№ \_\_ від «\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

Завідувач кафедри \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ (науковий ступінь, вчене звання)

\_\_\_\_\_ (підпис)

\_\_\_\_\_ (прізвище ,ім'я, по батькові)

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

### **Результати захисту кваліфікаційної роботи**

Здобувач вищої освіти \_\_\_\_\_ захистив (ла)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:

сума балів за 100-бальною шкалою \_\_\_\_\_

за шкалою \_\_\_\_\_

за національною шкалою \_\_\_\_\_

Секретар ЕК

\_\_\_\_\_ (науковий ступінь, вчене звання)

\_\_\_\_\_ (підпис)

\_\_\_\_\_ (прізвище ,ім'я, по батькові)

## АНОТАЦІЯ

*Марусич В.П. Безпека розвитку територіальних громад в умовах децентралізації* – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр» зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» – Поліський національний університет Міністерства освіти і науки України, Житомир 2020.

В дослідженні найшли відображення питання теоретичного обґрунтування формування системи безпеки життєдіяльності та розвитку територіальних громад. Проаналізовано результативність діяльності органів влади та місцевого самоврядування в питаннях запобіганням загрозам життєдіяльності та розвитку територіальних громад. Запропоновано напрями формування державної політики безпеки життєдіяльності та розвитку громад.

Ключові слова: безпека, життєдіяльність, розвиток, цивільний захист, територіальна громада, державна політика.

## SUMMARY

Marusic VP Security of development of territorial communities in the conditions of decentralization - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript. Work for the degree of "Master" in the specialty 281 "Public Administration" - Polissya National University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Zhytomyr 2020.

The study reflects the issue of theoretical justification for the formation of a system of life safety and development of territorial communities. The effectiveness of the activities of government and local self-government in preventing threats to life and development of territorial communities is analyzed.

The directions of formation of the state policy of safety of life and development of communities are offered.

Key words: security, vital activity, development, civil protection, territorial community, state policy.

## **ЗМІСТ**

<b>ВСТУП</b>		<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1.</b>	<b>ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ БЕЗПЕКИ РОЗВИТКУ ГРОМАД В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ</b>	<b>7</b>
<b>РОЗДІЛ 2.</b>	<b>АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНІЗАЦІЇ БЕЗПЕКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД</b>	<b>15</b>
<b>РОЗДІЛ 3.</b>	<b>НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ РОЗВИТКУ ГРОМАД</b>	<b>25</b>
<b>ВИСНОВКИ</b>		<b>29</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ</b>		<b>31</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Особлива увага, в контексті досягнення сталого територіального розвитку, приділяється безпеці розвитку територіальних громад, адміністративно-територіальних одиниць, які об'єднують територіальні людські, фінансові та природні ресурси і викликають необхідність радикальних змін регіонального, національного та глобального характеру в напрямку безпеки розвитку. Існуюча система оцінки ступеня загроз для стабільності економічного, соціального та екологічного розвитку територіальних громад не дозволяє достатньо ефективно аналізувати процеси досягнення безпеки. Місія органів місцевого самоврядуванням це організація безпечного розвитку та життєдіяльності громад, політична, економічна, соціальна та екологічна стабільність.

Дослідженням безпекових питань життєдіяльності громад присвячено праці вітчизняних та зарубіжних вчених, але є ряд актуальних проблем, які потрібно аналізувати в умовах завершального процесу децентралізації. Проблеми підвищення ефективності публічного управління безпекою розвитку громад висвітлені в працях С. Андреева, К. Беккера, М. Брушлінського, П. Вагнера, С. Домбровської, В. Дурдинця, Н. Клименка, В. Костенка, С. Майстро, В. Михайлова, О. Могильниченка, С. Осипенка, Р. Приходька, О. Семківа, Г. Ситника, С. Соколова, М. Стеблюка, В. Тищенко, О. Труша Г. Федулова.

**Мета і завдання дослідження.** Метою роботи є теоретико-практичне обґрунтування шляхів та напрямів безпеки розвитку територіальних громад та ролі органів місцевого самоврядування в забезпеченні стабільності використання їх ресурсного потенціалу в умовах децентралізації..

Для досягнення мети роботи було визначено ряд завдань:

– розкрити суть поняття безпеки життєдіяльності та розвитку

територіальних громад;

– узагальнити успішний досвід безпечної життєдіяльності та розвитку територіальних громад для адаптації в Україні;

– проаналізувати функції органів публічного управління в питаннях безпеки життєдіяльності та розвитку територіальних громад;

– обґрунтувати нормативно-правову базу управління безпекою життєдіяльності та розвитку територіальних громад;

– визначити динаміку процесів запобігання загрозам життєдіяльності та розвитку територіальних громад;

– сформулювати заходи удосконалення функцій органів місцевого самоврядування в організації безпеки розвитку територіальних громад України.

**Об’єкт дослідження** – процес організації публічного управління безпекою життєдіяльності та розвитку територіальних громад.

**Предмет дослідження** – актуальні питання удосконалення функцій органів місцевого самоврядування в організації безпеки життєдіяльності та розвитку територіальних громад України.

**Методи дослідження.** В кваліфікаційній роботі використано ряд наукових методів для дослідження безпеки життєдіяльності та розвитку територіальних громад, а саме наукового абстрагування, аналізу та синтезу, аналогії, системного підходу, індукції та дедукції, єдності логічного та історичного при аналізі безпеки життєдіяльності та розвитку територіальних громад.

Інформаційною базою дослідження були законодавчі та нормативно-правові акти, монографії вітчизняних та зарубіжних вчених, статистичні збірники Державної служби статистики, періодичні видання, конференції.

**Апробація результатів.** Основні результати дослідження доповідались на науково-практичних конференціях ПНУ, м. Житомир 2020. За підсумками роботи опубліковано три тези в матеріалах науково-практичних конференцій.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ БЕЗПЕКИ РОЗВИТКУ ГРОМАД В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

. Економічна, соціальна та екологічна складові сталого розвитку забезпечуються через взаємодію людського чинника, економіки і природи на всіх рівнях публічного управління. У зв'язку з чим, ефективність управління, якісні відносини і взаємозв'язки на базі вертикальної інтеграції та узгодженість горизонтальних процесів управління територіальними громадами шлях до безпечної політики сталого розвитку суспільства. Стійкий територіальний розвиток, відповідно до позиції Римського клубу, полягає в зосередженні уваги світу на глобальних проблемах взаємовідносин природи і людства, економічних процесів і навколишнього середовища «більшість повсякденних проблем управління носить локальний характер і, відповідно, вимагає місцевого регулювання» [7].

Міжнародна конференція ООН в 1976 році, в м Ванкувері (Канада), однією з глобальних проблем, що перешкоджають досягненню стійкого територіального розвитку, визначила проблему урбанізації: «Сьогодні населені пункти розвиваються не з урахуванням задоволення реальних людських потреб, а з метою просування інтересів великих корпорацій ... у розвитку населених пунктів необхідні рішення, які роблять економічні наміри слугою, а не господарем людського духу» [2].

Статус значення місцевих громад у досягненні сталого територіального розвитку визначено країнами - учасницями Ради Європи в 1985 р, Європейською хартією місцевого самоврядування [3]. Демократичні країни конституційно закріпили юридичними нормами незалежність населених пунктів. Базовими принципами місцевого самоврядування стали конституційне закріплення незалежності місцевого самоврядування, його політична, адміністративна та фінансова самостійність, субсидіарність, контроль

інститутами громадянського суспільства та публічними органами влади.

Комітет міністрів Ради Європи, в 1994 році, заснував Конгрес місцевих і регіональних влад, як представничий орган місцевого самоврядування, діяльність якого повинна сприяти місцевій демократії, зміцнювати місцеве врядування, як визначається Європейською хартією місцевого самоврядування [3]. Актуалізація функцій місцевих влад, для досягнення цілей сталого розвитку територій, забезпечила реальні шляхи розробки та впровадження довгострокової стратегії сталого розвитку територіальних громад.

Сталий територіальний розвиток, сьогодні, повинен забезпечуватись через процес суспільних та місцевих трансформацій, балансуванням інтересів інститутів громадянського суспільства та влади, ефективністю інструментів самоврядування, раціональністю використання природних ресурсів, зниженням техногенного навантаження на природні ресурси, через реалізацією основних принципів соціальної відповідальності. Нерівномірність розподілу та перерозподілу ресурсів, благ і послуг в суспільстві створює ряд загроз розвитку територіальних громад, підвищенню якості життя населення.

Безпеці розвитку громад сприяє активна позиція публічних органів, ініціатива бізнесу, громадянських інститутів в питаннях використання трудового, природнього та фінансового потенціалу територій на засадах реалізації демократичних принципів. Місцеві громади збільшують свої можливості досягти стану безпеки при стабільній економіці, соціально справедливому відношенні до громадян та екології. Органи місцевого самоврядування виконують роль «агентів змін» і основних акторів досягнення стійкого територіального розвитку.

Безпечний розвиток громад має реалізуватись через Програми розроблені місцевими владами, які забезпечуватимуть боротьбу з наслідками зміни клімату, уникнення катастрофічних наслідків стихійних лих, бути спрямовані на підвищення добробуту та якості життя населення. Зміцнення



потенціалу територій, практична підтримка розробки стратегій сталого розвитку громад, комунікація у розробці пріоритетних проєктів потребує команди професіоналів у взаємодії з органами місцевого самоврядування. Параметри європейських проєктів визначають «територіальну стійкість як здатність місцевої громади до самоорганізації та адаптації до мінливих умов життєдіяльності - досягненням науково-технічного прогресу, кліматичних змін, наслідків стихійних лих і техногенних катастроф, політичних заворушень і соціальної напруженості»[16].

Підвищенню публічності управлінської діяльності та довіри населення до місцевих влад сприяють пройняті Міжнародною організацією зі стандартизації, стандарти якості ISO 18091 Системи менеджменту якості, які включають 39 показників оцінки основних напрямів діяльності органів місцевого самоврядування в сфері інституційного забезпечення управління, сталого економічного розвитку, підтримки соціальної сфери, стабільності екологічного стану.

Показники сталості економічного розвитку визначаються просуванням економічних інновацій, можливостями ефективного працевлаштування населення громад, продовольчою безпекою територій, стимулюванням туристичної діяльності, розвитком виробничої, соціальної та ринкової інфраструктури, сприянням розвитку бізнесу. До соціальних показників належать гарантії соціального захисту, стимулюванням соціальної інтеграції та локальної ідентичності тощо. Показники сталості екологічного розвитку включають - відповідальність за чистоту навколишнього середовища та утилізацію відходів, ефективність використання та охорону природних ресурсів.

Система соціально-економічних показників включає основні та допоміжні, до основних належать – стан економіки місцевих громад, показники бідності, безробіття, тривалості життя, безпеки життєдіяльності

тощо.

Майбутнє економіки територіальних громад до 2036 р визначено в 2016 році в Індонезії в «Стратегії економічного розвитку міст» в межах Конференції ООН. Ключовими принципами безпеки розвитку економіки ОТГ, відповідно до міжнародних принципів, є «інклюзивність розвитку, збалансування економічного росту, зміцнення економіки, збільшення робочих місць і добробуту населення (керованість і підзвітність локальних, регіональних і національних інститутів, підтримка підприємницької активності та інноваційної діяльності, соціальне партнерство, якісна інфраструктура)» [13].

Соціальна інтеграція, ефективна просторова організація, координація та взаємодія держави та органів місцевого самоврядування в вирішенні економічних, соціальних та екологічних питань це основа безпеки функціонування та розвитку потенціалу територіальних громад, підвищення їх конкурентних переваг. Системними чинниками, гарантами безпеки територіальних громад є активні громадяни, розвинута територія, соціальна взаємодія влади і громадськості, ефективне самоврядування, що визначає ресурсні можливості територіальних громад.

Конституція України гарантує право населенню громад на захист свого життя і здоров'я від надзвичайних ситуацій, гарантії безпеки залежать від якості реалізації безпекових функцій органами виконавчої влади, керівниками підприємств, організацій, установ. Держава, як гарант права на безпеку життєдіяльності повинна створити, підтримувати та розвивати загальнодержавні, регіональні та місцеві інститути цивільного захисту, які повинні бути наділені компетенціями збереження здоров'я та життя населення.

Система цивільного захисту це важливий інструмент державного управління, спрямований на безпеку життєдіяльності та розвитку територіальних громад, захист природних чинників, власності від всіх видів загроз та ліквідацію їх негативних наслідків .

Правову основу реалізації функцій системи цивільного захисту забезпечує Конституція України, Кодекс цивільного захисту та ряд спеціальних нормативно-правових актів. Так, Закон України «Про основи національної безпеки України» основним пріоритетом національних інтересів України визначає гарантії екологічної та техногенної безпечності на всіх рівнях суспільного життя.

Відповідно до чинного законодавства України, система цивільного захисту функціонує за принципами:

- 1) гарантії конституційної норми громадян на захист життя, здоров'я та власності;
- 2) комплексний підхід до розв'язання завдань цивільного захисту;
- 3) пріоритет збереження життя та здоров'я громадян;
- 4) економічне обґрунтування зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій;
- 5) централізація управління, єдиноначальність, підпорядкованість, статутна дисципліна служб цивільного захисту;
- 6) гласність, прозорість, вільний доступ до публічної інформації про стан цивільного захисту;
- 7) добровільність в сфері залучення громадян до ризикованих заходів цивільного захисту;
- 8) відповідальність посадовців всіх рівнів за дотриманням законодавчих вимог цивільного захисту населення;
- 9) виправданий ризик забезпечення життєдіяльності.

Координація та взаємодія органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, спеціалізованих державних органів по цивільному захисту населення в територіальних громадах забезпечується Радою національної безпеки і оборони України та Кабінетом Міністрів України. Функціонування підсистем єдиної державної системи цивільного захисту забезпечується центральними органами виконавчої влади у відповідних сферах. Безпосереднім керівництвом

опікується керівник органу чи суб'єкт господарювання, який створює таку підсистему.

До складу системи цивільного захисту входять функціональні підсистеми:

- спеціалізована професійні аварійно-рятувальна служба;
- аварійно-рятувальна служба;
- формування цивільного захисту;
- галузева та спеціалізована служба цивільного захисту;
- державна пожежно-рятувальна частина;
- добровільне формування цивільного захисту.

Основні завдання єдиної державної системи цивільного захисту полягають в:

- 1) забезпеченні готовності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;
- 2) забезпеченні виконання заходів запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;
- 3) навчанні поведінкових навиків та дій у разі при надзвичайній ситуації;
- 4) виконанні проєктів та програм запобігання надзвичайним ситуаціям;
- 5) опрацюванні інформаційних джерел, видавництві інформаційних матеріалів;
- 6) прогнозуванні та оцінці соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій;
- 7) формуванні та раціональному використанні фінансового та матеріального забезпечення ЦЗ;
- 8) оповіщенні населення про загрози та виникнення надзвичайних ситуацій;
- 9) захисті населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій;
- 10) проведенні рятувальних та інших невідкладних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

11) пом'якшенні можливих наслідків надзвичайних ситуацій у разі їх виникнення;

12) здійсненні заходів щодо соціального захисту постраждалого населення;

13) реалізації законних прав у сфері захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій;

14) інші завдання, визначені законом.

Функціонування єдиної державної системи в залежності від масштабу і специфіки надзвичайної ситуації відбувається у режимах:

1) постійні функції;

2) підвищена готовність;

3) надзвичайна ситуація;

4) надзвичайний стан.

Повсякденне функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту здійснюється при нормальних виробничо-промислових, радіаційних, хімічних, сейсмічних, гідрогеологічних, гідрометеорологічних та пожежних умовах. Здійснюється прогнозування, спостереження та контроль, цілодобове чергування; підготовка органів управління, організація навчання керівного складу, створення і поновлення матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій.

Підвищена готовність виникає при істотному погіршенні обстановки, при наявності загрози виникнення надзвичайної ситуації. Здійснюється оповіщення населення, формуються оперативні групи для виявлення причин погіршення ситуації, запроваджується цілодобове чергування членів комісії і оперативної групи, посилюється спостереження та контроль за небезпечними територіями, здійснюється прогнозування, приводяться у стан готовності наявні сили і засоби реагування.

Надзвичайна ситуація встановлюється у разі виникнення надзвичайної ситуації, при масштабних небезпеках. Здійснюється оповіщення населення про

надзвичайну ситуацію, створюється Штаб з ліквідації надзвичайної ситуації; визначаються межі територій НС; здійснюється постійне прогнозування та контроль масштабів можливих наслідків, організовується локалізація і ліквідація надзвичайних ситуацій та їх наслідків, здійснюються заходи життєзабезпечення постраждалого населення.

Надзвичайні стани виникають в умовах ліквідаційних заходів надзвичайних ситуацій загальнодержавних рівнів з метою відновлення правопорядку при спробі захопити державну владу, насильницьки змінити конституційний лад, забезпечити реалізацію функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Режим воєнного встановлюється у разі збройної агресії чи загрози нападу. Таким чином, основними завданнями органів місцевого самоврядування в питаннях безпеки розвитку ресурсного потенціалу громад є безпека життєдіяльності, комплексне розв'язання питань ефективного надання публічних послуг населенню, стійкий територіальний розвиток, взаємоузгоджені дії регіональних органів державної влади та місцевих влад.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З ОРГАНІЗАЦІЇ БЕЗПЕКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Сфера безпеки життєдіяльності та розвитку територіальних громад пріоритет процесу децентралізації та адміністративно-територіальної реформи держави. Попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій, уникнення негативних наслідків кліматичних змін, періодичних економічних криз, які прийняли хронічний, глобальний характер, гарантування соціальної справедливості основні завдання безпечності розвитку громад. Таким чином, дестабілізація соціально-економічних процесів життєдіяльності територіальних громад потребує відповідної швидкості реакції, функціональної активності місцевих влад. Розширені повноваження органів місцевого самоврядування в результаті розвитку процесу децентралізації позитивно впливає на сферу безпеки життєдіяльності територіальних громад.

Об'єднані територіальні громади формують систему публічного управління та прийняття рішень в умовах зростання рівня відповідальності за належні умови безпеки її життєдіяльності в стабільному навколишньому середовищі.

Зарубіжний досвід показує, що основні заходи реформ в адміністративно-територіальному устрої спрямовані на побудову систем безпечних для населення та навколишнього середовища від всіх загроз надзвичайного, економічного, соціального, політичного та екологічного характеру. Такі дії спроможні сформувати інфраструктуру захисту від загроз техногенного характеру для людей, територій тільки при активній участі в організації безпекових заходів місцевих влад. Організація систем цивільного захисту від надзвичайних ситуацій органами місцевого самоврядування вирішить ряд конкретних проблем якості життя людей та ефективного використання

ресурсів.. Механізми розв'язання питань безпечного управління ресурсним потенціалом об'єднаних територіальних громад залежить від відповідальності, прозорості, відкритості дій у прийнятті рішень на місцевому, регіональному та загальнодержавному рівнях. «Основні завдання, які виникли перед новоствореними об'єднаними територіальними громадами, є побудова нової, якісної та ефективної системи цивільного захисту на визначеній території» [5].

Формування безпекової політики життєдіяльності ОТГ почалось з ухвалення 25 січня 2017 року Стратегічних напрямів реформування системи Державної служби надзвичайних ситуацій, метою яких є створення сучасних та ефективних систем запобігання надзвичайним ситуаціям. Стратегією визначено необхідність створити протягом трьох років пожежно-рятувальні підрозділи для ОТГ, це було визначено як основний пріоритет реалізації політики у сфері безпеки життєдіяльності та розвитку громад. Пожежні небезпеки є однією з найбільших загроз техногенного характеру порівняно з природними, соціальними та воєнними проблемами, табл. 2.1.

*Таблиця 2.1*

Аналіз надзвичайних ситуацій в Україні [18]

Показник	Роки									Відхилень 2019/2018, %
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Кількість надзвичайних небезпек	254	220	211	142	142	147	148	167	127	-22
Техногенна	134	133	119	74	73	62	55	51	43	-4
Природна	107	76	73	55	58	76	88	106	76	-28
Соціальна	13	11	19	13	11	9	5	10	8	-66

Статистичний аналіз показує, що за тривалий відрізок часу розвиток системи безпеки життєдіяльності в Україні викликав зменшення кількості надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.



За останні два роки зріс відсоток пожеж на 31%, транспортних аварій на 27%, технологічних аварій, руйнувань будівель, вибухів на 25%. Більшість катастроф, за підрахунками фахівців, а саме 17%, виникли з причин небезпечної поведінки та діяльності людини [17].

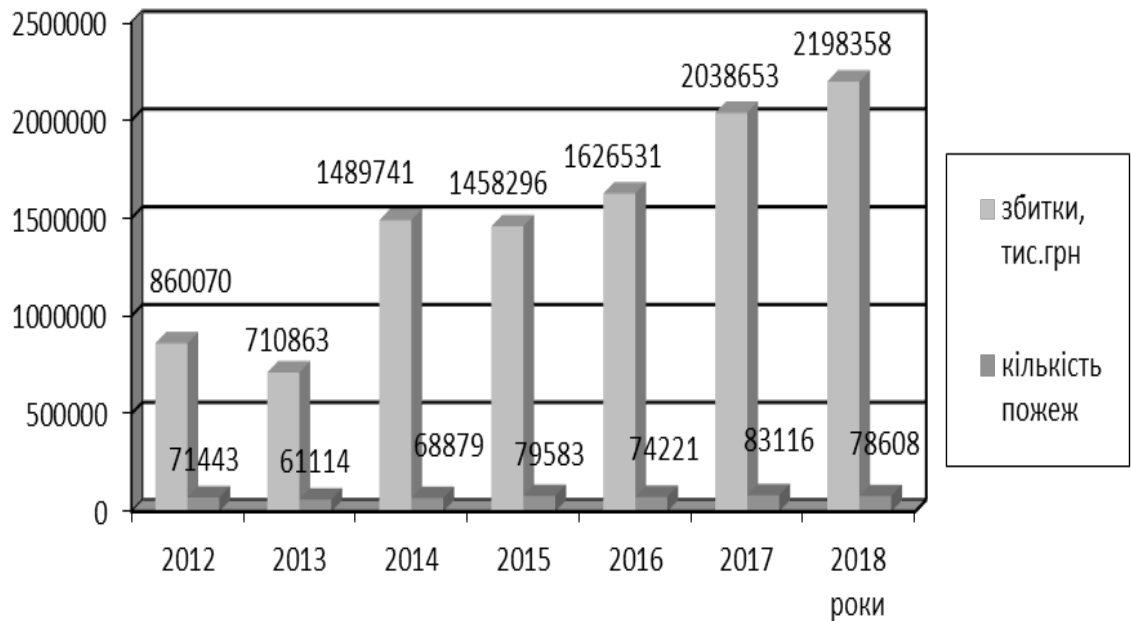


Рис. 2.1. Пожежі та прямі збитки за період 2012—2018 роки [18]

Динаміка останніх років показує, що пожежі зростають паралельно зі збитками, в 2018 році зафіксовано 78 608 пожеж, але порівняно з 2017 роком кількість пожеж зменшилась, що пов'язано перш за все з оперативністю роботи Державних служб України з надзвичайних ситуацій, ефективністю безпекової політики, яку впроваджує Верховна Рада, Президент та Кабінет Міністрів України та розширенням їх повноважень (рис. 2.1 та рис.2.2).

	Орган державного управління	Рівень повноважень
1	Верховна Рада	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Законодавчі ініціативи;</li> <li>– цивільно-правова відповідальність; зменшення адміністративних та дисциплінарних правопорушень та збільшення відповідальності за них;</li> <li>– Законодавчі норми використання ресурсного потенціалу;</li> <li>– засади освоєння космічного простору;</li> <li>– укази про зони надзвичайних екологічних ситуацій;</li> <li>– програми охорони довкілля</li> </ul>
2	Президент	<ul style="list-style-type: none"> <li>– звітує про реалізацію політики в галузі безпеки життєдіяльності;</li> <li>– виступає як гарант прав громадян на безпеку життєдіяльності, виконавець законодавчих ініціатив з безпеки життєдіяльності</li> </ul>
3	Кабмін	<ul style="list-style-type: none"> <li>– затвердження національних програм підвищення безпеки життєдіяльності;</li> <li>– визначення функцій міністерств, органів державної виконавчої влади, реалізує політику в сфері забезпечення безпеки життєдіяльності;</li> <li>– організація розробки та реалізації цільових загальнодержавних програм;</li> <li>– створення економічних, правових та організаційних механізмів, які забезпечують ефективність діяльності в сфері безпеки життєдіяльності;</li> <li>– укладення міжурядових угод і координація міжнародного співробітництва з безпекових питань;</li> <li>– здійснення інших повноважень, покладених на органи державної виконавчої влади</li> </ul>

Рис. 2.2. Повноваження інститутів державної влади в галузі безпеки життєдіяльності [21]

Модернізація технічного оснащення протипожежних інститутів дозволила мінімізувати збитки від заходів подолання наслідків надзвичайних ситуацій, реформувати систему реагування, що сприяє розвитку та покращенню життєдіяльності об'єднаних територіальних громад. Сьогодні у розпорядженні ДСНС України знаходяться 986 пожежно-рятувальні підрозділи

чисельністю 36 тисяч осіб, 4 тисячі одиниць протипожежної техніки, активізується роль волонтерства в системі цивільного захисту, формуються добровільно-пожежні команди охорони, посилюється ступінь відповідальності керівництва підприємств за недотримання норм техногенної безпеки, в ОТГ формуються центри безпеки та пожежні депо.

Стратегічні напрями реформ в Державній службі з надзвичайних ситуацій визначаються Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на сучасному етапі планується удосконалення організаційно-штатної структури апарату ДСНС і аварійно-рятувальних формувань центрального підпорядкування в громадах. В ОТГ потрібно ліквідувати дублювання функцій різних підрозділів ДСНС, сформувати єдину базу волонтерів, автоматизувати засоби зв'язку та оповіщення, розширити міжнародне співробітництво [5].

Таблиця 2.2

Кількість місцевих пожежних команд в Україні [18]

Область	Роки								Відхилення 2019/ 2018
	2016	У %	2017	У %	2018	У %	2019	У %	
Вінницька	33	5,5	0	0,0	3	5,2	3	6	0
Волинська	53	8,7	38	7,8	4	7	6	12	+2
Дніпропетровська	14	2,1	1	0,2	4	7	0	0	-4
Донецька	7	1,3	3	0,6	1	1,8	2	4	+1
Житомирська	8	1,4	9	1,9	1	1,8	0	0	-1
Закарпатська	6	0,8	12	2,5	2	3,5	0	0	-2
Запорізька	11	1,9	9	1,9	2	3,5	1	2,0	-1
Івано-Франківська	13	2,3	12	2,5	3	5,2	2	4,0	-1
Київська	28	4,7	19	3,9	3	5,2	0	0	-3
Кіровоградська	46	7,4	34	7,0	2	3,5	1	2,0	-1
Луганська	4	0,5	1	0,2	0	-	0	0	0
Львівська	20	3,4	3	0,6	9	15,8	8	16,0	-1
Миколаївська	16	2,4	14	2,9	2	3,5	3	6,0	+1
Одеська	29	4,5	32	6,6	2	3,5	1	2,0	-1
Полтавська	12	1,8	12	2,5	2	3,5	9	18,0	+7
Рівненська	23	3,9	37	7,6	4	7,0	3	6,0	-1
Сумська	52	8,5	52	10,7	4	7,0	0	0	-4

Тернопільська	28	4,3	4	0,8	2	3,5	3	6,0	+1
Харківська	23	3,5	18	3,7	1	1,8	0	0	-1
Херсонська	11	1,9	9	1,9	1	1,8	3	6,0	+2
Хмельницька	59	9,3	44	9,1	2	3,5	1	2,0	-1
Черкаська	38	6,3	37	7,6	1	1,8	1	2,0	0
Чернівецька	5	7,2	47	9,7	1	1,8	0	0	-1
Чернігівська	38	6,3	38	7,8	1	1,8	3	6,0	+2
Сума	620	101	486	101	58	102	51	102	-

Реалізація політики у сфері безпеки життєдіяльності та розвитку територіальних громад пов'язана з пілотними проектами в сфері цивільного захисту ОТГ. Державні органи влади та місцевого самоврядування повинні підтримати проектні ініціативи для розвитку ДСНС, активно брати участь у їх реалізації, проводити консультації із керівництвом з приводу пріоритетних напрямів розвитку безпеки. Створення місцевих пожежно-рятувальних команд в об'єднаних територіальних громадах відображено в табл. 2.2. Як видно з аналізу, Житомирщина взагалі не створила не одного МПК в 2018 році.

У табл. 2.3 відображено необхідність додаткового створення місцевих пожежно-рятувальних команд в територіальних громадах.

Таблиця

## 2.3 Формування пожежно-рятувальних команд [18]

Область	Загальна кількість команд, необхідно утворити на території	
	Всього	Із них в ОТГ
Вінницька	58	16
Волинська	7	2
Дніпропетровська	45	25
Донецька	7	8
Житомирська	103	42
Закарпатська	17	3
Запорізька	101	68
Івано-Франківська	24	9
Київська	126	7
Кіровоградська	15	5

Луганська	43	14
Львівська	42	6
Миколаївська	42	15
Одеська	114	29
Полтавська	45	14
Рівненська	27	11
Сумська	31	11
Тернопільська	36	11
Харківська	43	8
Херсонська	58	21
Хмельницька	14	13
Черкаська	29	20
Чернівецька	9	5
Чернігівська	42	24
ВСЬОГО	1078	389

В умовах збільшення пожеж в Житомирській області та для підвищення ступеня пожежної небезпеки потрібно збільшувати кількість місцевих пожежно-рятувальних команд.

Обласна державна адміністрація здійснює заходи, що передбачають розробку Плану базових управлінських рішень керування пілотними проєктами безпеки життєдіяльності громад. Державна служба надзвичайних ситуацій спільно з об'єднаними територіальними громадами постійно аналізують рівні та якісні характеристики реакції органів місцевого самоврядування на надзвичайні ситуації, визначає необхідну кількість команд для забезпечення викликів і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Особливої актуальності набирають фінансові питання безпеки життєдіяльності та розвитку територіальних громад, так державний бюджет визначив фінансування надзвичайних заходів в обсязі 2 млн 230 тис. грн, що забезпечило в 2019 році реалізацію чотирьох безпекових проєктів. Реалізація політичних заходів формування системи безпеки розвитку територіальних громадах буде успішною при збільшенні фінансування безпекових заходів місцевими та регіональними бюджетами та при впровадженні інвестиційних програм розвитку систем безпеки в громадах.

Дії державних адміністрацій та місцевих влад, органів управління цивільним захистом спрямовані на реалізацію нормативно-правового забезпечення безпеки життєдіяльності та розвитку територіальних громад. На сучасному етапі підвищена готовність до виконання заходів із захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, проводяться тренування органів управління та сил ЦЗ районних ланок ТП ЄДС ЦЗ області. У ході тренувань проводиться демонстрація, як на практиці повинні діяти керівний склад, органи управління ЦЗ, районні, селищні та сільські комісії з питань евакуації населення, яке потрапляє у зону ураження при виникненні НС на об'єкті збереження боєприпасів. У зазначених тренуваннях також приймають участь керівники органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування на території яких дислокуються арсенали зберігання озброєння Збройних Сил України.

В Житомирській області діє комісія з питань безпеки життєдіяльності, що керується вимогами Кодексу цивільного захисту населення, постановою КМУ та розпорядженням голови обласної державної адміністрації, її робота побудована у відповідності до Положення, щорічного Плану роботи комісії та спрямована на аналіз актуальних питань попередження виникнення надзвичайних ситуацій на територіях територіальних громад.

Модернізації потребує система утримання захисних споруд цивільного захисту, так дорученням Прем'єр-міністра України та дорученням голови облдержадміністрації, згідно з вимогами Методичних рекомендацій щодо проведення технічної інвентаризації захисних споруд, затверджених наказом МНС України від 10.06.2009 № 390 здійснюється організація заходів з проведення технічної інвентаризації захисних споруд цивільного захисту. Сьогодні в Житомирській області налічується 1135 захисних споруд цивільного захисту, в тому числі 123 сховища та 1007 укриттів. Технічна інвентаризація відбулась в 680 захисних спорудах всіх форм власності, що складає 60 % від їх загальної кількості.

Проводяться дії по вирішенню питань захисту населення і працівників

спеціалізованих служб цивільного захисту індивідуальними засобами, приладами радіаційного та хімічного забезпечення, дозиметричного і хімічного контролю. В Житомирській області функціонує 17 хімічно-небезпечних об'єктів, забезпеченість персоналу засобами індивідуального захисту в них складає 100%, але населення, яке працює у зоні хімічного забруднення, забезпечене на 62%, аналіз та обробка інформації на випадок надзвичайних ситуацій здійснюється розрахунково-аналітичними групами.

Розроблені Плани евакуації населення на прогнозовані надзвичайні ситуації, визначено збірні та приймальні пункти евакуації, пункти посадки та висадки евакуйованого населення, тобто здійснюються заходи з підтримання у постійній готовності органів управління та сил цивільного захисту, вирішуються завдання накопичення матеріальних резервів. В області функціонує 2 обласних та 8 регіональних складів Житомирської обласної організації ТОВ Червоного Хреста України. Для надання допомоги при НС обласною організацією може бути залучено: палатки, ковдри, комплект постільної білизни, гігієнічні набори, медичні набори, ноші медичні. У разі необхідності обласна організація спроможна забезпечити постраждале населення одягом та частково взуттям.

Відповідно до Європейських стандартів оповіщення населення про надзвичайну ситуацію, це основне завдання автоматизованої системи централізованого оповіщення. Для доведення інформації до населення області використовуються передавачі телевізійних та радіо каналів Житомирської філії концерну радіомовлення, радіозв'язку та телебачення, що знаходяться на території області. Також, оповіщення населення області здійснюється через електросирени та гучномовці, встановлені в місцях найбільшого скупчення людей. Оповіщення керівного складу області, органів місцевого самоврядування, органів управління і сил цивільного захисту, спеціалізованих служб цивільного захисту здійснюється через систему "ОЛЬХА".

Разом з тим, автоматизовані системи оповіщення залишаються в

незадовільному стані, оскільки технічно і морально застаріли. Тому розпорядженням КМУ (від 31 січня 2018 року № 43-р) схвалено Концепцію розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення, якою передбачено модернізацію систем оповіщення та створення на їх базі загальнодержавних спеціалізованих підрозділів. Концепція модернізації служби цивільного оповіщення буде впроваджуватись поетапно та наблизитись до європейських стандартів своєчасного реагування на загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій.



### РОЗДІЛ 3.

## НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ РОЗВИТКУ ГРОМАД

Децентралізаційні процеси в Україні вступили в завершальну фазу побудови сучасної моделі публічного адміністрування європейського типу. Закріплені Європейською хартією місцевого самоврядування принципи організації та функціонування місцевого самоврядування, зобов'язують Україну рухатись в напрямку приєднання до міжнародних стандартів муніципальної демократії. Сучасна та потужна система безпеки життєдіяльності територіальних громад, ефективне державне управління у сфері захисту потреб та інтересів населення створять основу сталого розвитку територій та підвищення якості життя. Сьогодні потрібно максимально перерозподілити делегування повноважень у сфері безпеки та цивільного захисту на рівень ОТГ, вдосконалити взаємодію та комунікацію органів місцевого самоврядування та органів державної влади з громадянським суспільством, врегулювати питання суттєвих змін до чинного законодавства тощо.

Реформи системи місцевого самоврядування визначають необхідність передачі більшості повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад. Таким чином, потрібно побудувати просту і логічну систему безпеки життєдіяльності і розвитку територіальних громад, відповідно до вимог чинного законодавства. Важливою складовою реалізації зазначеної мети є забезпечення створення місцевої системи цивільного захисту, керівником якої є голова громади.

В територіальних громадах України проживає більше 10 млн. осіб, безпека яких – основне завдання державної політики сталого розвитку. Традиційна система цивільного захисту орієнтована на безпеку окремих міст, районних центрів, населених пунктів і немає комплексних програм безпеки життєдіяльності

територіальних громад. Надмірна подрібненість та слабка матеріально-фінансова база органів місцевого самоврядування, теж не готові проводити політику захисту життєдіяльності та забезпечення розвитку об'єднаних територіальних громад в повному обсязі.

Реалізація територіально-адміністративної реформи повинна відбуватись з врахуванням змін в територіальній організації влади, удосконаленням місцевого самоврядування та децентралізацією влади. Розподіл повноважень під час виконання заходів цивільного захисту населення між державою, регіонами та територіальними громадами, це центральне питання безпеки життєдіяльності та розвитку ОТГ.

Основні завдання системи ЦЗ полягають в:

- оповіщенні та інформуванні населення про загрози і небезпеки;
- створенні комісій з питань техногенно-екологічної безпеки;
- керівництві місцевою і добровільною пожежною охороною, в контролі за готовністю до дій за призначенням;
- евакуації населення у безпечні райони, їх розміщенні;
- укритті населення у захисних спорудах цивільного захисту;
- радіаційній, хімічній, біологічній, медичній, психологічній безпеці населення;
- забезпеченні життєдіяльності постраждалих ;
- організації робіт з ліквідації НС;
- навчанні населення діям у надзвичайних ситуаціях.

Подальше вдосконалення єдиної державної системи цивільного захисту; перегляд діючих систем нагляду і контролю в сфері безпеки, запобігання надзвичайним ситуаціям та профілактика пожеж; впровадження добровільного страхування; значне розширення мережі місцевих пожежних команд у територіальних громадах та залучення добровольців для забезпечення пожежної охорони; покладення на органи місцевого самоврядування повноважень із

забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій; створення місцевих пожежних команд в ОТГ, систем оповіщення і інформування, бригад евакуації або укриття в захисних спорудах.

Навчально-методичні центри в сфері цивільного захисту та безпеки життєдіяльності громад повинні функціонувати у всіх ОТГ. Це створить можливості для територіальних громад повної спроможності та самодостатності у забезпеченні життєдіяльності населення при надзвичайних ситуаціях.

Формування сучасних та потужних систем цивільного захисту в територіальних громадах, підвищення ефективності державного управління в галузі безпеки життєдіяльності потребують додаткового організаційного та практичного забезпечення механізмів розв'язання проблем ЦЗ. Перш за все, актуалізуються фінансові питання відшкодування витрат на ЦЗ в ОТГ, витрат на створення та утримання спеціалізованих, компетентних органів в системі місцевого самоврядування, які будуть наділені відповідними повноваженнями у сфері цивільного захисту. Виникають проблеми і при фінансуванні спільних проектів у сфері цивільного захисту населення, поки є у громад можливість в особі органів місцевого самоврядування використовувати дотації та субвенції від держави, це кошти, що пропонує Державний фонд регіонального розвитку.

Децентралізація владних повноважень та зміна адміністративно-територіального устрою держави викликає необхідність створення єдиної державної системи цивільного захисту щодо збереження життя і здоров'я громадян та довкілля на рівні ОТГ. Безпека розвитку територіальних громад це досягнення компромісу між безпековими потребами громад, приватними підприємствами на їх територіях та державними субвенціями. Потрібує відповідних змін та доповнень законодавчо-нормативна база, розробка певних документів з метою подальшого удосконалення функціонування єдиної державної системи цивільного захисту.

Об'єднані територіальні громади розпочали роботу зі створення підрозділів

цивільного захисту населення, в більшості громад призначені відповідальні особи з питань цивільного захисту. Зміни в територіальному устрої України, реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади викликали зміну розподілу повноважень при виконанні заходів цивільного захисту населення і територій, взаємодії функціональних та територіальних інститутів безпеки життєдіяльності.

Чинне законодавство визначає, що має бути побудована проста та логічна система цивільного захисту, здатна забезпечити безпеку життєдіяльності та розвитку громад спрямованого на підвищення якості життя громадян. Зарубіжний досвід розвитку демократій показує, що передумовою успішного розвитку громад є об'єднання територій та ресурсного потенціалу. Достатньо економічно активні територіальні громади можуть забезпечити належний рівень життя та безпеки населення. Створення систем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій забезпечить безпеку людини, суспільства, природи, процесу розвитку.

Ефективна державна політика у сфері цивільного захисту на регіональному рівні повинна реалізуватись територіальними органами виконавчої влади та місцевими владами. При створенні об'єднаної територіальної громади на базі міст обласного та районного значення, попередньо створені ланки територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту, органи управління та сили цивільного захисту поширюють свою діяльність на всю територію новоствореної територіальної громади.

Таким чином, структурні підрозділи виконують задачі забезпечення стабільного функціонування ланки об'єднаної територіальної громади, визначають напрями формування територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту. Добровільні протипожежні формування виконують роботи із запобігання виникненню пожеж та їх гасіння на території об'єднаної територіальної громади.

## ВИСНОВКИ

Дослідження показало перспективи модернізації системи управління життєдіяльністю та розвитком територіальних громад, визначило напрями покращення цивільного захисту від надзвичайних ситуацій та необхідність ефективного і ґрунтовного прийняття рішень по впровадженню заходів, що сприяють сталому їх розвитку та ліквідації ризиків техногенно-екологічного, економічного, соціального та інших рівнів. Подальша модернізація державних систем забезпечення життєдіяльності та розвитку територіальних громад, цивільного захисту населення, пов'язана з покращенням практичної діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування по управлінню сферою цивільного захисту.

Потребують трансформаційних змін всі складові діяльності органів публічного управління, а саме: цілі та функції державного управління у цій сфері, оптимізація систем та структур органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, ступінь відповідальності за забезпечення захисту населення об'єднаних територіальних громад від надзвичайних ситуацій, інструменти вдосконалення нормативно-правових інститутів у зазначеній сфері та можливості застосування успішного зарубіжного досвіду безпеки розвитку територіальних громад.

Шляхи подолання проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій можуть реалізуватись через впровадження ефективних механізмів державної безпекової, перерозподіл функціональних обов'язків, повноважень і ресурсного забезпечення між суб'єктами управління безпекою життєдіяльності та розвитку територіальних громад усіх рівнів, через впровадження системного підходу в питаннях прогнозування та планування нових механізмів та форм цивільного захисту населення та територій.

Вступ в заключну фазу децентралізації та реформи адміністративно-

територіального устрою в Україні поєднується зі структурно-функціональною та економічною перебудовою діяльності місцевих влад та систем цивільного захисту населення, актуальними залишаються щодо захисту об'єднаних територіальних громад від НС та їх наслідків. Пріоритетним напрямом вирішення цього завдання є створення на рівні ОТГ ефективних служб ЦЗ із запобігання і реагування на НС, розбудова ланок територіальних підсистем Єдиної державної системи ЦЗ, створення розгалуженої системи місцевих пожежних команд (МПК), здатних прибути до місця події у найкоротший час, організація активного волонтерського руху, впровадження європейських стандартів. Аналіз нормативно-правової бази та стан виконання заходів у сфері ЦЗ свідчить про необхідність удосконалення державного управління у вказаній сфері на рівні ОТГ та територіальної організації безпеки життєдіяльності в Україні в цілому.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996;
2. Кодекс цивільного захисту від 02.10.2012 № 5403;
3. Закон України "Про національну безпеку України" від 21.06.2018 № 2469-;
4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту " від 9.01.2014 № 11;
5. Закон України "Про добровільне об'єднання громад " від 5.02.2015 № 2411;
6. Закон України "Про місцеві державні адміністрації " від 9.04.1999 № 157;
7. Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про Стратегію національної безпеки України " від 26.05.2015 № 287/2015;
8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження типових положень про функціональну і територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту " від 11 березня 2015 р. № 101;
9. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях " від 26 червня 2013 р. № 444;
10. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку підготовки до дій за призначенням органів управління та сил цивільного захисту " від 26 червня 2013 р. № 443;
11. Постанова Кабінету Міністрів України " Про затвердження Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту" від 23 жовтня 2013 р. № 819;

12. Становлення публічного адміністрування в Україні : матеріали ІХ Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених за заг. ред. О. Б. Кіреєвої. Д. : ДРІДУ НАДУ, 2018. – 213 с.;

13. Григоренко Н. В. Зарубіжний досвід побудови систем надання державних послуг у сфері цивільного захисту Н. В. Григоренко Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 2.

14. Гучек П. Й. Моделі, методи та інформаційні технології керування службою надзвичайних ситуацій регіонального рівня: дис. д.техн.н.: 05.13.06 ДВНЗ "Херсонський державний технічний університет ". Херсон, 2016. – 332 с.

15. Ковальчук В. Теоретичні підходи до організації систем цивільної оборони країн НАТО в контексті адаптації їх досвіду для України В. Ковальчук Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 42.

16. Кринична І. Державне управління процесами запобігання та профілактики надзвичайних ситуацій: прaksiологічний досвід І. Кринична Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 1 (16).

17. Збірка кращих практик місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту та безпеки громад (2016-2017 роки) [Виноградчий В.І., Волошин С.М., Лещенко О.Я., Ковровський Ю.Г., Михайлов В.М., Пруський А.В., Романюк Н.М.] ; за заг. ред. М.О. Маюрова, С.А. Парталяна, П.Б. Волянського]. К. : ІДУЦЗ, 2018.

18. Інформаційно-аналітична довідка виникнення НС в Україні. URL : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/72899.html> (дата звернення: 11.01.2019).

19. Сучасний стан цивільного захисту України та перспективи розвитку : Матеріали 20 Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 9-10 жовт. 2018 р. – Київ: Видавничий дім "Гельветика ", 2018. 536 с. ISBN 978-966-916-613-5;

20. Труш О. О. Досвід побудови та діяльності систем цивільного захисту країн-членів Європейського союзу Північної Європи та Норвегії О. О. Труш



/Державне будівництво. – 2009. – № 2.

21. Рогуля А. О. Реалізація державної політики у сфері безпеки життєдіяльності територіальних громад Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. 2018. Вип. 3 (38). С. 157—163.