

УДК 351.77: 343.9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-3401.2025.1.14>

О. О. Медведенко¹

аспірант кафедри публічного управління та землеустрою
Класичного приватного університету

РОЛЬ ДЕРЖАВНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

У статті розглянуто основні функції та завдання органів державної влади й місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту. Визначено, що цивільний захист є комплексною системою заходів, спрямованих на захист життя, здоров'я, майна та навколишнього середовища від надзвичайних ситуацій. Зазначено, що роль системи цивільного захисту є невід'ємною складовою забезпечення національної безпеки країни. Обґрунтовано науковий підхід щодо розкриття сутності цивільного захисту та визначено роль інтеграції вітчизняної галузі цивільного захисту до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу.

Розкрито питання щодо організаційної структури сектору цивільної безпеки України, який складає єдину систему цивільного захисту України та містить: правоохоронні органи, органи судової та виконавчої влади, представників громадянського суспільства та Верховної Ради України.

Визначено роль щодо цивільного захисту населення окремих підсистем: функціональних і територіальних. Інтеграція цих підсистем забезпечує ефективне реагування на надзвичайні ситуації та захисту життя і здоров'я громадян, а також запобігання матеріальним і екологічним збиткам.

Акцентовано увагу на важливості прийняття Кодексу цивільного захисту України, проаналізовано та узагальнено завдання, які стоять перед державними органами щодо цивільного захисту населення.

Окрему увагу приділено ролі місцевих органів влади у плануванні, організації та реалізації заходів цивільного захисту на територіальному рівні, а також їхній взаємодії з центральними органами державної влади, громадськими організаціями та населенням.

Мета статті полягає в узагальненні завдань і повноважень державних та місцевих органів у системі цивільного захисту, а також визначення їхнього впливу на ефективність забезпечення безпеки населення, територій і майна у випадку надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: цивільний захист, надзвичайні ситуації, державні органи влади, місцеві органи влади, законодавство, готовність населення.

Постановка проблеми. Цивільний захист є одним із основних елементів національної безпеки кожної країни. Він включає систему заходів, спрямованих на захист життя, здоров'я і майна громадян, а також збереження навколишнього середовища від наслідків надзвичайних ситуацій, як природного, так і техногенного походження. Враховуючи складність сучасних загроз, таких як військові дії, глобальні зміни клімату, техногенні катастрофи, соціально-політичні кризи, проблема ефективного забезпечення цивільного захисту стає надзвичайно важливою для держави.

Забезпечення цивільного захисту – це завдання, що потребує чіткої організації та

координації між різними рівнями влади. Однак на практиці відсутність належної взаємодії між центральними і місцевими органами влади, недостатнє фінансування, слабка матеріально-технічна база місцевих органів можуть призвести до зниження ефективності системи цивільного захисту. Крім того, зростання кількості надзвичайних ситуацій, збільшення масштабів техногенних аварій, природних катастроф, а також загрози тероризму ставлять нові виклики перед органами державної та місцевої влади в частині забезпечення безпеки населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти щодо питань цивільного захисту як у вітчизняній так і зарубіжній практиках розглядалися значним колом науковців. Зокрема, понятійно-категоріальний

¹ Медведенко Олексій Олексійович

апарат у зазначеній сфері розглядають вчені: С. Андреев, В. Гречанінов, С. Домбровська, В. Кондратюк, С. Мосов., О. Островерх А. Ромін, Г. Ситник, В. Садковий та інші. Разом з тим, науково-теоретичні та прикладні питання розвитку державних систем цивільного захисту та їхніх аналогів, зокрема в контексті забезпечення національної оборони й оборони держави, досліджували такі науковці, як В. Акімов, Н. Брушлинский, В. Владимиров, Ю. Воробйов, Н. Долгін, Л. Жукова, Н. Клименко, С. Мосов, Б. Порфир'єв, В. Тищенко, М. Фалєєв, В. Федоренко, Г. Федулов, Р. Цаліков, Ю. Шпаковский та ін.

Виклад основного матеріалу. Цивільний захист є важливою складовою національної безпеки будь-якої держави. Він охоплює комплекс заходів, спрямованих на захист населення, майна та навколишнього середовища від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. Успіх забезпечення цивільного захисту залежить від ефективної координації діяльності центральних та місцевих органів влади, адже кожен з рівнів управління має свої завдання і повноваження для реагування на надзвичайні ситуації.

Широке коло науковців [2, 3, 6], зогляну на актуальність проблематики щодо державного регулювання системи цивільного захисту населення, в своїх наукових доробках розглядали роль, функції та завдання держави в зазначеній сфері. Щодо дефініції «цивільний захист», зазначимо, що чинним законодавством України чітко визначено це поняття та трактується як комплекс заходів, які реалізуються на території України в мирний час та в особливий період і спрямовані на захист населення, територій, навколишнього природного середовища, майна, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій, запобігання виникненню таких ситуацій та подій, ліквідацію їх наслідків, надання допомоги постраждалим, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки [1].

В.І. Мельник в своїх дослідженнях цивільний захист пов'язує із забезпеченням прав та інтересів громадян на безпеку й добробут. Він вбачає сутність цивільного захисту у зменшенні ризиків, що передбачає вжиття заходів, визначених на законодавчому рівні як окремий напрям державного управління, щодо убезпечення людини від загроз техногенного та природного характеру та

зазначає, що забезпечення цивільного захисту в аспекті державного управління сьогодні ґрунтується на сучасному етапі життя націй в умовах глобальних викликів [2].

Подскальна О.А. акцентує увагу на максимальному інтегруванні вітчизняної галузі цивільного захисту до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу – найбільшої у світі системи надання міжнародної координованої оперативної допомоги в разі надзвичайних ситуацій, обґрунтовуючи своє бачення важливістю поглиблення співпраці України з Європейським Союзом в цьому напрямку. Головною метою приєднання до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу є повноцінна участь Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Єдиній інформаційній системі екстреної комунікації Механізму цивільного захисту (CECIS), що використовується країнами – членами Європейського Союзу для інформування центру про наявні національні сили країн – членів Європейського Союзу (модулі), їх склад і можливості, обладнання [3].

Наразі, наша держава три роки перебуває в умовах воєнного стану, а отже питання цивільного захисту висувуються на перший план. Відтак за рішенням Уряду України з метою приведення у готовність єдиної державної системи цивільного захисту до виконання завдань за призначенням в умовах воєнного стану було введено і дію план цивільного захисту України на особливий період із встановленням ступеня готовності «повна готовність» [4].

Сучасна ситуація в системі міжнародної безпеки, наявність потенційних загроз і викликів для державності нашої країни, а також стан внутрішньополітичних процесів в Україні визначають необхідність підвищення ефективності державної політики у сфері забезпечення національної безпеки. Метою цієї політики є захист національних цінностей та реалізація національних інтересів України, зокрема життєво важливих інтересів людини й громадянина, суспільства та держави. Безумовними пріоритетами в забезпеченні національної безпеки мають бути досягнення геополітичних інтересів України щодо державної і територіальної цілісності, усебічний захист її незалежності, політичної стабільності, створення умов для якісного й безпечного життя громадян, а також прогресивного соціально-економічного розвитку [6].

Сьогодні будь-яка держава зобов'язана гарантувати безпеку для себе та своїх громадян.

З метою впровадження правил і норм у секторі цивільної безпеки державами ухвалюється низка законів. Відповідальність за їх виконання, тобто за дотримання верховенства права, несуть органи охорони безпеки [5]. Організації, що входять до сектору цивільної безпеки, у різних країнах несуттєво відрізняються за складом, назвою та місцем, яке вони посідають в окремих державних адміністративних структурах. Загалом сектор безпеки включає військовий компонент (армію, військово-морський флот, підрозділи спеціального призначення тощо) і цивільний компонент. Під словом «цивільний» ми розуміємо «невійськовий» [3]. До складу сектору цивільної безпеки України входять правоохоронні органи (Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство з питань запобігання корупції), органи судової та виконавчої влади (Міністерство юстиції України, Офіс Генерального прокурора, місцеві судові органи), представники громадянського суспільства та Верховної Ради України. (Мельник) Такий сектор цивільної безпеки складає єдину систему цивільного захисту України.

Можна зазначити, що держава є основним гарантом безпеки своїх громадян, і саме вона визначає основні напрями політики в сфері цивільного захисту. Забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем. Функціональні підсистеми включають різні служби та органи, що забезпечують безпеку населення, матеріальних та культурних цінностей, а також захист навколишнього середовища в умовах надзвичайних ситуацій. Це можуть бути служби екстреного реагування, медичні підрозділи, підрозділи для надання допомоги постраждалим та інші. Територіальні підсистеми базуються на адміністративно-територіальному поділі країни та забезпечують організацію цивільного захисту на місцевому рівні, зокрема на рівні областей, районів, міст та селищ. Вони відповідають за планування, підготовку та проведення заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків та наслідків надзвичайних ситуацій на території, що їм підпорядковується. Таким чином, єдина система цивільного захисту забезпечує інтеграцію

цих підсистем для ефективного реагування на надзвичайні ситуації та захисту життя і здоров'я громадян, а також запобігання матеріальним і екологічним збиткам.

Значну роль у вирішенні завдання ефективного реагування на надзвичайні ситуації відіграє правовий механізм запобігання та ліквідації їх наслідків. Прийняття Верховною Радою України Кодексу цивільного захисту сприяло врегулюванню відносин, пов'язаних із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту. Зазначеним законодавчим актом визначені правові, економічні і організаційні засади реалізації державної політики у сфері цивільного захисту щодо забезпечення безпеки та захисту населення в Україні, економіки і національного надбання від негативних наслідків техногенних, природних, соціально-політичних та воєнних загроз.

Кодекс цивільного захисту України регулює питання пов'язані з функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту та визначає основні завдання єдиної державної системи цивільного захисту [1]. Узагальнюючи завдання, які стоять перед державними органами щодо цивільного захисту населення можемо зазначити, що наразі перед органами влади стоять наступні ключові завдання:

- створення правової та нормативно-правової бази. Держава формує законодавчу основу для організації цивільного захисту, розробляючи відповідні закони, постанови, укази, які регулюють діяльність у цій сфері. Одним із основних актів є Кодекс цивільного захисту України, який визначає принципи і механізми забезпечення безпеки населення в надзвичайних ситуаціях;

- розробка та впровадження державних програм. Держава має забезпечити фінансування заходів цивільного захисту, планування та реалізацію програм з підготовки до надзвичайних ситуацій, зокрема, в сфері навчання та тренувань, забезпечення необхідних ресурсів (пожежних частин, медичних установ, технічних засобів);

- координація між державними та місцевими органами. У разі надзвичайних ситуацій держава організовує координацію дій між місцевими органами влади, підприємствами та іншими суб'єктами, що беруть участь у процесі реагування на надзвичайні ситуації;

– міжнародне співробітництво. Держава також має сприяти міжнародному співробітництву, що включає обмін досвідом, участь у міжнародних тренуваннях, координацію дій у разі великих транснаціональних надзвичайних ситуацій (наприклад, природних катастроф або пандемій, військових загроз тощо);

В умовах децентралізації влади надзвичайно важливою є роль органам місцевого самоврядування щодо цивільного захисту населення, адже місцеві органи влади безпосередньо взаємодіють з населенням, тому їх роль у системі цивільного захисту є надзвичайно важливою. Вони виконують конкретні завдання, спрямовані на підготовку та реагування на надзвичайні ситуації на місцях. Серед таких завдань можна виділити наступні:

– організація та координація заходів на місцевому рівні. Місцеві органи влади забезпечують виконання державних програм і нормативно-правових актів у межах своїх територій. Вони розробляють і реалізують місцеві плани реагування на надзвичайні ситуації, організовують навчання та тренування для населення;

– інформування населення та надання допомоги. Важливою функцією є інформування громадян про потенційні небезпеки, проведення роз'яснювальної роботи щодо поведінки під час надзвичайних ситуацій. Місцеві органи влади забезпечують доступ до інформації, координують евакуацію та надають допомогу в разі надзвичайних ситуацій;

– підготовка і мобілізація ресурсів. Органи місцевого самоврядування відповідають за створення запасів матеріально-технічних засобів (продукти, медичні препарати, засоби для евакуації), а також за підготовку та мобілізацію сил цивільного захисту – підрозділів пожежних, медичних та рятувальних служб;

– моніторинг та оцінка ризиків. Органи влади на місцях займаються оцінкою рівня ризику надзвичайних ситуацій, а також здійснюють моніторинг потенційно небезпечних об'єктів на своїй території. Вони мають право ініціювати проведення інспекцій і технічних перевірок з метою попередження аварій;

– соціальний захист постраждалих. Після надзвичайної ситуації місцеві органи влади організовують соціальну допомогу постраждалим, що включає надання тимчасового житла, продовольства, медичної допомоги, а також відновлення інфраструктури.

Разом з тим, сприятливою для забезпечення ефективності системи заходів, спрямованих на захист життя, здоров'я і майна громадян є співпраця між державними та місцевими органами влади. Така співпраця може включати :

– єдину систему управління, тобто створення такої системи управління цивільним захистом, в якій чітко визначені повноваження кожного рівня влади, що є критично важливим для забезпечення ефективного реагування на надзвичайні ситуації;

– обмін інформацією та навчання, зокрема, регулярні тренування та спільні навчання між державними та місцевими органами, оперативний обмін інформацією про потенційні ризики та розвиток надзвичайних ситуацій дозволять забезпечити високу готовність до швидкого реагування в разі надзвичайних ситуацій;

– розподіл ресурсів та координація дій, адже, у разі надзвичайної ситуації держава повинна забезпечити своєчасне надання ресурсів місцевим органам влади, а місцеві органи – оперативно координувати дії рятувальних та інших служб на місцях.

Висновки та пропозиції. У результаті дослідження ролі держави та місцевих органів влади щодо забезпечення цивільного захисту населення визначено, що ефективне функціонування системи цивільного захисту є основою національної безпеки країни та забезпечення життєдіяльності громадян у разі надзвичайних ситуацій.

Державні органи, включаючи правоохоронні, судові та виконавчі органи влади, разом з представниками громадянського суспільства, виконують ключову роль у створенні та функціонуванні єдиної системи цивільного захисту України. Важливим аспектом є інтеграція функціональних і територіальних підсистем, що дозволяє забезпечити комплексний підхід до реагування на надзвичайні ситуації. Ця інтеграція сприяє оперативному захисту населення, мінімізації екологічних та матеріальних збитків, а також підвищенню загальної готовності до кризових ситуацій.

Крім того, у забезпеченні виконання завдань щодо цивільного захисту населення, враховуючи завдання визначенні Кодексом цивільного захисту України, надважливою є роль місцевих органів влади, які відповідають за планування, організацію та реалізацію заходів цивільного захисту на місцевому рівні. Таким чином, місцеві органи влади відповідають за

практичне впровадження заходів цивільного захисту та оперативну допомогу населенню в разі надзвичайних ситуацій. Ефективна співпраця між державними та місцевими органами є запорукою здатності країни швидко та ефективно реагувати на виклики, що виникають у результаті природних або техногенних катастроф, тим самим зберігаючи життя і здоров'я громадян, а також мінімізуючи збитки. Отже, забезпечення ефективного цивільного захисту є результатом чіткої координації та співпраці на різних рівнях управлінської вертикалі, що підвищує стійкість та безпеку держави в цілому.

Список використаної літератури:

1. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403–VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>
2. Мельник В.І. Роль цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки України в умовах євроінтеграції. *Південноукраїнський часопис*. № 4 Ч.2, 2022. С. 224–229. DOI <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.2.35>
3. Подскальна О.А. Приєднання України до механізму цивільного захисту Європейського Союзу – один із пріоритетів її європейського вибору. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 19. С. 130–134.
4. Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022р. № 179-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2022-%D1%80#Text>
5. Сектор цивільної безпеки. EUAM UKRAINE. URL: <http://www.euam-ukraine.eu/ua/our-mission/thecivilian-security-sector/>.
6. Цивільний захист у забезпеченні національної безпеки України (основи становлення, сучасний стан, напрямки розвитку) : монографія / О.Я. Лещенко, В.М. Михайлов, М.В. Андрієнко, П.І. Гаман, О.А. Долгий. Київ, 2021. 348 с.

Medvedenko O. O. The role of state and local authorities in providing civil protection of the population

The article examines the main functions and tasks of state authorities and local governments in the field of civil protection. It is determined that civil protection is a comprehensive system of measures aimed at protecting life, health, property and the environment from emergencies. It is noted that the role of the civil protection system is an integral part of ensuring the country's national security. The scientific approach to revealing the essence of civil protection is substantiated and the role of integrating the domestic civil protection sector into the European Union Civil Protection Mechanism is determined.

The issue of the organizational structure of the civil security sector of Ukraine, which constitutes a single civil protection system of Ukraine and includes: law enforcement agencies, judicial and executive bodies, representatives of civil society and the Verkhovna Rada of Ukraine, is revealed.

The role of individual subsystems in civil protection of the population is determined: functional and territorial. The integration of these subsystems ensures an effective response to emergencies and the protection of life and health of citizens, as well as the prevention of material and environmental damage.

The importance of adopting the Civil Protection Code of Ukraine is emphasized, and the tasks facing state bodies regarding civil protection of the population are analyzed and summarized.

Particular attention is paid to the role of local authorities in planning, organizing and implementing civil protection measures at the territorial level, as well as their interaction with central state authorities, public organizations and the population.

The purpose of the article is to summarize the tasks and powers of state and local authorities in the civil protection system, as well as to determine their impact on the effectiveness of ensuring the safety of the population, territories and property in case of emergencies.

Key words: civil protection, emergencies, state authorities, local authorities, legislation, population preparedness.