

**Ihor Demianchuk**

*PhD student of Global studies, European integration  
and State security management department of the  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

## COMBINING FUNCTIONS BY THE GOVERNING BODIES OF THE CIVIL PROTECTION OF THE POPULATION OF BIG CITIES

*The norms of legislation concerning activity of local self-government bodies in the sphere of civil protection are considered. The state of the formation of civil protection authorities of big cities, the merging of powers with mobilization units was determined and analyzed. Practical recommendations for changing the normative framework for elimination of the identified problem are given.*

**Key words:** *civil protection, big city, administrative bodies, legislation, combining functions.*

**Ігор Дем'янчук**

*аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ ВЕЛИКИХ МІСТ: СУМІЩЕННЯ ФУНКЦІЙ

*Сьогодні в Україні відбуваються системні зміни систем управління та адміністративно-територіального устрою, що мають на меті оптимізацію роботи державних органів, усунення громіздких та неефективних органів, що мають дублюючі повноваження, наближення до світових стандартів надання державних послуг та захищеності громадян. Одним з основних напрямків цього процесу є удосконалення єдиної державної системи цивільного захисту. Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Закон) управління містами нашої держави здійснюється територіальними громадами міст через відповідні міські ради та їх виконавчі органи. До делегованих повноважень виконавчих органів міських рад належить цивільний захист населення (Стаття 36 «Повноваження в галузі оборонної роботи»). Пунктом 3 цієї статті передбачено, що виконавчі органи міських ради організують та здійснюють заходи, пов'язані з мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом на відповідній території. Об'єднання в одному пункті статті Закону абсолютно різних за своїм значенням завдань призводить до суперечливості вимогам статті 5 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», якою заборонено об'єднання мобілізаційних підрозділів з іншими структурними підрозділами органів влади та сумісництво працівників з питань мобілізаційної роботи, а також покладання на них функцій, які не пов'язані з розв'язанням поточних проблем мобілізаційної підготовки. На практиці таке суміщення має місце.*

*Так, у 4 з 10 найбільших міст - обласних центрів України мобілізаційні підрозділи об'єднані з підрозділами з питань цивільного захисту в одному департаменті (управлінні, відділі) та не підпорядковуються безпосередньо міському голові. Це міста: Харків, Одеса, Дніпро, Вінниця, у яких мешкає 3 799 тис. чоловік, що складає 8,4% населення України.*

*Дослідження вчених досить детально охоплюють системи цивільного захисту багатьох країн світу та України, проте проблеми органів управління заходами цивільного захисту міст, агломерацій та мегаполісів в доступній літературі вивчені недостатньо.*

*Метою статті є розгляд законодавчих підстав формування існуючих структур управління цивільним захистом великих міст України, визначення причин виникнення проблем та надання рекомендацій щодо їх усунення.*

*Існують різні визначення терміну «місто». Академічний тлумачний словник української мови дає таке визначення: «місто» - це великий населений пункт; адміністративний, промисловий, торговий і культурний центр. З. Герасимчук надає уточнення: «місто» - це населений пункт, який «виконує економічну, соціальну, екологічну, інфраструктурну функції з метою забезпечення високої якості життя місцевих жителів шляхом створення нових та нарощення наявних конкурентних переваг». За методологією В. Наконечного під поняттям «велике місто» розуміють міста з населенням від 100 до 250 тис. осіб.*

*З. Герасимчук та К. Беліков уточнюють, що за чисельністю населення та розвитком промисловості до великих промислових міст відносять ті населені пункти, населення яких нараховує понад 250 тис. осіб та за своєю спеціалізацією належать до промислових центрів.*

*При подальшому розвитку місто дістає статусу мегаполісу. Мегаполіс — група агломерацій населених пунктів. Мегаполіси характерні для країн, у яких на основі територіальної концентрації господарства стихійно формуються високо урбанізовані зони. Мегаполіси можуть об'єднувати десятки мільйонів населення. Їм притаманні переважно лінійно витягнутий характер забудови, поліцентрична структура, порушення екологічної рівноваги навколишнього середовища.*

*Управління містами, як адміністративно-територіальними одиницями, здійснюються органами місцевого самоврядування. На сьогоднішній день «інститут місцевого самоврядування відіграє значну роль в процесі формування громадянського суспільства, оскільки всі громадянські права і масові форми активності громадян, різні позадержавні прояви суспільного життя зароджуються і зрештою реалізуються в місцевих громадах, що*

© Дем'янчук І. Я., 2019.

створюють базу громадянського суспільства. Саме місцеве самоврядування відіграє вирішальну роль в реалізації одного з головних завдань сучасності – об'єднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства і особистості, оскільки сама його сутність полягає в гармонізації прав і свобод людини та громадянина з інтересами держави і суспільства».

Під час формування сучасної системи цивільного захисту України поступово поняття «цивільна оборона» було переформатовано у «цивільний захист». Відбулося розширення завдань та функцій систем від суто оборонних до більш загальних питань. У ранніх редакціях статті 36 Закону про місцеве самоврядування в Україні замість «цивільний захист» було зазначено «цивільна оборона». Незважаючи на прийняття у 2004 році Закону України «Про правові засади цивільного захисту», правки до цієї статті були внесені у 2012 році із прийняттям Кодексу цивільного захисту. Цей Кодекс врегулював відносини, пов'язані із захистом населення, території, навколишнього природного середовища і майна від надзвичайних ситуацій, замінивши собою декілька законів цієї сфери державного управління. Тому, при оптимізації організаційно-штатної структури виконавчих органів деяких міських рад відповідні комісії не беруть до уваги вимоги Кодексу цивільного захисту України, Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», обмежуючись перейменуванням та злиттям мало сумісних між собою органів управління.

Для того, щоб уникати в подальшому таких порушень, рекомендуємо внести зміни до нормативних актів, а саме: 1. Пункт 7 статті 5 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» викласти у наступній редакції: «забороняється об'єднання мобілізаційних підрозділів органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування з іншими структурними підрозділами цих органів та сумісництво працівників з питань мобілізаційної роботи, а також покладання на них функцій, які не пов'язані з розв'язанням поточних проблем мобілізаційної підготовки».

2. Вилучити з пункту 3 статті 36 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» слова «та цивільним захистом».

3. Додати до статті 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян) в частину 1 до пункту «б» (делеговані повноваження) пункт 9 «виконання повноважень, передбачених «Кодексом цивільного захисту України».

**Ключові слова:** цивільний захист, велике місто, органи управління, законодавство, суміщення функцій

Постановка проблеми

Today in Ukraine there are systemic changes in management systems and administrative-territorial arrangements aimed at optimizing the work of state bodies, eliminating bulky and inefficient bodies with duplicate powers, approximating to world standards for the provision of public services and the level of protection of citizens.

One of the main directions of this process is to improve the unified state civil protection system.

The local self-government reform over the past three years has greatly increased the level of financial capacity of local communities.

According to the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», the management of the cities of our country is carried out by territorial communities of the cities through the relevant city councils and their executive bodies. Civilian protection of the population belongs to the delegated authority of the executive bodies of local councils (Article 36 «Defense Roles»). Paragraph 3 of the article stipulates that executive bodies of city councils organize and carry out activities related to mobilization training and civil protection in the respective territory.

Combining the tasks absolutely different in their value within one paragraph of the Law Clause leads to contradiction to the requirements of Article 5 of the Law of Ukraine «On Mobilization Preparation and Mobilization», which prohibits the merger of mobilization units with other structural units of government and combining jobs by the employees responsible for the issues of mobilization work, as well as assigning to them functions that are not related to the solution of current problems of mobilization training [4]. In practice this alignment takes place.

Thus, in 4 out of 10 largest cities - regional centers of Ukraine mobilization units are united with civil protection

units in one department [11] and are not subordinated directly to the mayor. These are the cities: Kharkiv, Odessa, Dnipro, Vinnytsia, which has 3 799 thousand people, which is 8.4% of the population of Ukraine.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Domestic and foreign scientists devoted their work to the study of CP systems from different countries: O. Trush, O. Podskalna, V. Tyshchenko, A. Bukalovsky, V. Kostenko, S. Andreev, L. Zhukova and many others.

While investigating various aspects of the system of Civilian Protection, domestic scientists note the existence of significant problems in various areas of its functioning and point to the urgent need for its modernization, taking into account the advanced European experience, social and technogenically determined needs of the state. In particular, R. Prikhodko in his writings points to an extremely complex organizational and legal mechanism for regulating relations in the sphere of the Civilian Protection, the inconsistency and contradictory nature of certain provisions of the existing domestic legislation, duplication of functions of the public administration responsible for the implementation of state policy in this area [9].

The issues of the organization of the activity of local self-government bodies in the field of civil protection were considered in the works of scientists: Mogył S.K., Ishchenko G.G., Mikhailov V.M., Kostenko V.O. In particular, V.O. Kostenko notes that the legislator provided in the Code of Civil Protection of Ukraine a fairly wide range of functions and powers for local authorities in the field of civil protection, however, the mechanism for their implementation needs substantial improvement [6].

The researches of scientists cover the civil defense systems of many countries of the world and Ukraine in

a rather detailed way, but the problems of civil protection authorities in civilian protection of cities, agglomerations and metropolises in the available literature are insufficiently studied.

Мета

The purpose of the article is to consider the legislative basis for the formation of existing structures for civil protection management of large cities of Ukraine, to identify the causes of problems and provide recommendations for their elimination.

Вклад  
основного  
матеріалу

There are different definitions of the term «city». The Academic Explanatory Dictionary of the Ukrainian language gives the following definition: «city» is a large settlement; administrative, industrial, commercial and cultural center [10]. Z. Gerasimchuk provides clarification: «the city» is a settlement that «performs economic, social, ecological, infrastructural functions in order to ensure the high quality of life of local residents by creating new and increasing existing competitive advantages» [3]. According to the methodology of V. Nakonechny, the notion of «big city» is understood by cities with populations from 100 to 250 thousand people.

Z. Gerasimchuk and K. Belikov specify that population numbers and industrial development in large industrial cities include those settlements with a population of more than 250 thousand people and, in their specialization, belong to industrial centers [2, 3].

With further development, the city gets the status of a metropolis. Metropolis is a group of agglomerations of settlements. Megacities are characteristic for countries where spatially formed highly urbanized zones are based on the territorial concentration of the economy. Megacities can bring together tens of millions of people. They are inherent in a linearly elongated nature of development, polycentric structure [7].

The management of cities as administrative and territorial units is carried out by local self-government bodies. To date, «the institution of local self-government plays a significant role in the process of forming a civil society, since all civil rights and mass forms of citizens' activity, various non-governmental displays of social life are born and ultimately realized in local communities that create a civil society base. It is local self-government that plays a decisive role in the realization of one of the main tasks of the present - unification into a single whole of the interests of the state, society and person, since its very essence is to harmonize the rights and freedoms of man and citizen with the interests of the state and society» [1].

With the advent of Ukraine's independence, taking into account the accumulated experience of liquidation of the Chernobyl accident consequences, in order to improve the work on the protection of the population and territories, the provision of this work of a national nature, bringing it to the level of state policy was started the legislative registration of Civil Defense as a state system of government and forces for the organization and implementation of measures to protect the population from the impact of the consequences of emergencies.

In 1992 the system of Civil Defense was withdrawn from the sphere of military organization and transferred to the subordination of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine approved the Concept of

Civil Defense. In February 1993 - the Law of Ukraine «On Civil Defense» was adopted, in May 1994 - the Regulation on Civil Defense of Ukraine was approved.

In June 1996, the Ministry of Emergencies and Affairs of Population Protection from the Chernobyl Disaster Consequences was established on the basis of the Civil Defense Headquarters of Ukraine and the Ministry of Chernobyl. Also, in order to move closer to world standards, the name of the main instrument of state policy in the field of counteraction to disasters - civil defense in Ukraine was transferred to the name - civil protection.

The Ministry of Emergencies becomes a central executive body that carries out public policy and manages civil protection, coordinates the activities of other executive bodies in this area.

At the initiative of the Ministry for Emergencies in Ukraine, a number of legislative acts, decrees and orders of the President of Ukraine, decisions of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of population protection against emergencies are developed and adopted.

Today, the Constitution of Ukraine is the basis of Ukrainian legislation. Article 3 of the Constitution states that people, their lives and health, honor and dignity, inviolability and security are recognized in Ukraine as the highest social value [5].

On August 3, 1998, the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1198 approved the Regulations on a Unified State System for Prevention and Response to Man-made and Natural Emergencies, detailing the essence of this system and defining its main tasks.

An important stage in the establishment of the civil protection system is the adoption in June 2000 of the Law of Ukraine «On Protection of Population and Territories against Emergencies of Technogenic and Natural Character», which defines the organizational and legal basis for the protection of citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons who are in the territory of Ukraine, protection of objects of production and social purpose, the environment from man-made and natural emergencies.

At the level of legislation, a Unified System for the Prevention and Response to Man-made and Natural Emergencies is being adopted.

In 2003 by the Decree of the President of Ukraine, the State Department of Fire Safety, its territorial authorities, institutions, establishments and units are transferred from the Ministry of Internal Affairs of Ukraine to the Ministry of Emergencies and Affairs of Population Protection from the Chernobyl Disaster Consequences. The troops of the Civil Defense of Ukraine, bodies and subdivisions of the state fire guard are reorganized into the Operative Rescue Service of the Civil Protection of this Ministry.

In the above, there are roots in the problem of the coexistence of mobilization units and civil protection units.

In the early versions of Article 36 of the Law on Local Self-Government in Ukraine, «civil defense» was indicated instead of «civil protection». Despite the adoption in 2004 of the Law of Ukraine «On the Legal Principles of Civil Protection», amendments to this article were made in 2012 with the adoption of the Civil Protection Code. This Code regulates the relations concerning the protection of the population, territories, the environment and property from emergency situations, replacing several laws of this public administration area.

Therefore, when optimizing the organizational and staff structure of the executive bodies of some city

councils, the relevant commissions do not take into account the requirements of the Civil Protection Code of Ukraine, the Law of Ukraine «On Mobilization Preparation and Mobilization», limited to renaming and merging of incompatible governing bodies.

Recommendations. In order to avoid such violations in the future, we consider it necessary to amend the normative acts, namely:

1. Paragraph 7 of Article 5 of the Law of Ukraine «On mobilization preparation and mobilization» amended as follows: «prohibited merger of mobilization units of public authorities, other government agencies, local governments, with other departments, as well as assigning to them functions that are not related to solving the current problems of mobilization training».

2. To remove from the paragraph 3 of Article 36 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine» the words «and civil protection».

3. Add to Article 38 of the Law on Local Self-Government in Ukraine (Authority to ensure law and order, protection of rights, freedoms and legal interests of citizens) in Part 1, paragraph «b» (delegated authority) Item 9 «of his authority, envisaged by the «Code of Civil Protection of Ukraine».

### Висновки

It may be noted that the regulatory and legal framework that is used to form civil protection authorities of large cities, requires improvement. Given the role of local governments in a single state system of civil protection, increasing the risks of man-made emergencies and natural disasters, changes in the law must be carried out systematically and in a short time.

### References

1. Астапова Т. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні. Автореф. дис... к-та наук з держ. упр.. Харків. 2010.

2. Беліков К. А. Велике промислове місто: сутність поняття. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/23.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/23.pdf).

3. Герасимчук З., Середа О. Особливості типології міст як передумова ефективного стратегічного управління їх розвитком. Луцьк : Луцький національний технічний університет. Економічний форум. 1/2012. 9 с.

4. Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12/print>.

5. Конституція України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

6. Костенко В. О. Діяльність місцевої влади у сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 2. С. 158–165. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2014\\_2\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_2_25).

7. Мегалополіс // Українська радянська енциклопедія : у 12 т. / гол. ред. М. П. Бажан; редкол.: О. К. Антонов та ін. 2-ге вид. Київ: Головна редакція УРЕ, 1974–1985.

8. Наконечний В. В. Феномен міста: методологія визначення статусу. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/soc\\_gum/pubupr/2012\\_3/doc/5/06.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum/pubupr/2012_3/doc/5/06.pdf).

9. Приходько Р. В. Організаційно-правовий механізм регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 3. С. 279-285. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2011\\_3\\_45](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2011_3_45).

10. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970—1980). URL: <http://sum.in.ua/s/misto>.

11. CONTRIBUȚIA TINERILOR CERCETĂTORI LA DEZVOLTAREA ADMINISTRATIEI PUBLICE. Materialele conferinței științifico-practice internaționale. 23 februarie 2018. CHIȘINĂU, 2018. С. 186-194.