

ВЗАЄМОДІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ І НЕДЕРЖАВНИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ

Здійснено загальний правовий аналіз сучасного стану взаємодії територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій з органами публічної влади і недержавними інституціями. У рамках дослідження розглянуто законодавчі акти та підзаконні нормативно-правові документи різних суб'єктів нормотворчості в Україні, а також публікації сучасних фахівців у галузі права. У якості прикладу розглянуто взаємодію з органами Міністерства внутрішніх справ, як державними органами та установами ПАТ Укртелеком, як суб'єктами, що не наділені владними повноваженнями.

Ключові слова: взаємодія, надзвичайна ситуація, цивільний захист, закон, нормативно-правовий акт.

**Мяснянкін
Ксенія Андріївна,**

здобувач
Дніпропетровського
державного
університету
внутрішніх справ

Вступ. На сьогодні в Україні відбувається посилення реформаційних процесів, у тому числі й в галузі забезпечення запобігання та захисту від надзвичайних ситуацій. Не останню роль у цьому питанні відведено належній взаємодії органів державної влади між собою та з органами місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що взаємодіючі належним чином органи державної влади забезпечують ефективну координацію дій в умовах швидких змін законодавства. Саме тому дослідження питань взаємодії територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій з органами публічної влади і недержавними інституціями є актуальним у контексті сучасних державотворчих процесів.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання цієї проблеми. На доктринальному рівні питання взаємодії територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій досліджували такі вчені, як: І. М. Мінаєва, Ю. С. Назар, А. М. Смирнов, А. Г. Сприкин, В. Д. Сущенко та ін.

Мета статті — здійснити загальний правовий аналіз сучасного стану взаємодії територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій з органами публічної влади і недержавними інституціями.

Виклад основного матеріалу.

Н. Р. Нижник висловлює позицію про те, що вчені по-різному підходять до питання виділення типів управлінських відносин. У більшості випадків ці відносини розглядаються у вертикальній і горизонтальній проекціях [3, с. 130]. І. М. Мінаєва зазначає, що класифікація на вертикальні та горизонтальні управлінські відносини здійснюється на основі принципу співвідношення прав і обов'язків учасників цих відносин. Вертикальні стосунки, у яких один з учасників підпорядкований іншому, тобто такий вид відносин складається між супідрядними суб'єктами, коли один із них наділений повноваженнями впливати на інший, незалежно від волі останнього. Горизонтальні відносини складаються між учасниками, які не підпорядковані один одному (між несупідрядними суб'єктами). Таким чином, при здійсненні взаємодії можна виділити два основних типи структурних зв'язків: координаційні структурні зв'язки і субординаційні структурні зв'язки [2, с. 7].

Діяльність територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі — ДСНС України) ґрунтується на обох вищезазначених формах взаємодії з іншими органами влади. У подальшому пропонуємо розглядати окремі приклади взаємодії територіальних підрозділів з іншими органами влади через призму розподілення таких прикладів на координаційні та субординаційні.

Першим прикладом взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з іншими органами публічної

влади є спільні дії під час проведення огляду місця пожежі, виявлення, припинення, попередження та розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із пожежами. Порядок такої взаємодії регулюється спільним наказом Міністерства внутрішніх справ та Міністерства надзвичайних ситуацій від 30.11.2012 № 1106/1377. Незважаючи на те, що правовою основою спільних дій органів внутрішніх справ, Держтехногенбезпеки України та МНС України на місці пожежі цей нормативно-правовий акт визначає кримінальне процесуальне законодавство України, Закони України «Про міліцію», «Про пожежну безпеку», «Про судову експертизу» [6], які у своїй більшості втратили чинність, він продовжує зберігати свою чинність.

Такий нормативно-правовий акт містить положення про те, що ним здійснюється регулювання взаємодії з органами МНС України та Держтехногенбезпеки України, однак, зважаючи на те, що ДСНС України виступають правонаступниками вищезазначених органів, цей акт поширює свою дію і на територіальні підрозділи ДСНС України.

Принципами взаємодії відповідно до наказу є: 1) неухильне дотримання законності в розслідуванні правопорушень про пожежі; 2) застосування працівниками експертно-криміналістичних установ передових засобів і методів виявлення, закріплення й вилучення слідової інформації, своїх спеціальних знань для своєчасного та якісного проведення досліджень, пов'язаних із пожежами; 3) забезпечення охорони правопорядку, прав

і свобод громадян, інтересів власників об'єктів та держави; 4) забезпечення органом досудового розслідування швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень, самостійність слідчого в процесуальній діяльності; 5) узгоджене планування слідчих (розшукових) дій відповідно до законодавства; 6) самостійність у виборі відповідно до вимог законодавства засобів та методів у кримінальних провадженнях про пожежі та порушення протипожежних правил; 7) активне використання передових методів, наукових, технічних досягнень у попередженні, розкритті та розслідуванні пожеж і отриманих результатів досліджень; 8) забезпечення конфіденційності даних досудового розслідування в провадженнях, пов'язаних із пожежами [6].

Щодо питання розмежування взаємодії на субординаційну та координаційну варто зазначити наступне. З одного боку, взаємодія територіальних підрозділів ДСНС України із слідчими органами, у цьому випадку має носити координаційний характер, оскільки вони є самостійними у своїй роботі, не підпорядковуються слідчим органам та щодо них не здійснюється провадження. Однак положення наказу про взаємодію свідчать про те, що керівником оперативної групи при здійсненні огляду місця пожежі є слідчий, а отже простежуються ознаки субординаційності по відношенню до окремих працівників територіальних підрозділів ДСНС України.

Як можемо помітити з вищеведеного, взаємодія територіальних підрозділів ДСНС України з іншими

органами публічної влади відбувається переважно у формі координаційних відносин, оскільки більшість органів не мають повноважень щодо здійснення впливу на ДСНС України. Однак територіальні підрозділи ДСНС України взаємодіють не лише з органами публічної влади, а й з деякими іншими підприємствами, установами та організаціями, які не наділені владними повноваженнями. У першу чергу до такої категорії належать суб'єкти — юридичні особи, які здійснюють забезпечення населення комунальними послугами, необхідними для належного функціонування та діяльності населених пунктів і недопущення виникнення надзвичайних ситуацій.

У першу чергу вважаємо за необхідне приділити увагу взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України та Публічного акціонерного товариства «Укртелеком». У контексті розгляду взаємодії цих юридичних осіб варто зазначити наступне. Відповідно до КЦЗ України оповіщення — це доведення сигналів і повідомлень органів управління цивільного захисту про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, аварій, катастроф, епідемій, пожеж тощо до центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та населення. Оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій забезпечується шляхом: 1) функціонування загальнодержавної, територіальних, місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, спеціальних, локальних та об'єктових

систем оповіщення; 2) централізованого використання телекомунікаційних мереж загального користування, у тому числі мобільного (рухомого) зв'язку, відомчих телекомунікаційних мереж і телекомунікаційних мереж суб'єктів господарювання в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, а також мереж загальнонаціонального, регіонального та місцевого радіомовлення і телебачення та інших технічних засобів передавання (відображення) інформації [1].

Порядок оповіщення визначається «Положенням про організацію оповіщення та зв'язку в надзвичайних ситуаціях», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 1999 р. № 192. У свою чергу п. 58 цього положення встановлено, що відповідальність за експлуатаційно-технічне обслуговування регіональних систем оповіщення покладатиметься на керівництво відповідних дирекцій Укртелекому.

А п. 59 передбачено, що забезпечення безперервної та якісної роботи основних і резервних каналів зв'язку, закріплених за системами централізованого оповіщення ЦО, а також заміни на випадок виходу з ладу, безперервної роботи ліній управління кінцевим обладнанням, телефонних пар у міських і сільських населених пунктах, до яких підключаються абоненти системи централізованого виклику, кінцеве обладнання з електросиренами, радіотрансляційних мереж та вуличних гучномовців, надійної роботи чергових змін лінійно-апаратних цехів, автоматичних телефонних станцій, радіотрансляційних вузлів покладається

на керівників відповідних дирекцій Укртелекому [5].

Однак оповіщення є не єдиним предметом взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України та Укртелекому. На прикладі плану взаємодії в разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, затвердженому спільним наказом ГУ ДСНС України в Запорізькій області та Запорізької філії ПАТ Укртелеком від «30» березня 2015 р. № 106/158 можемо бачити, що при спільних діях цих органів вирішуються такі завдання, як: а) взаємне інформування про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах Запорізької філії ПАТ «Укртелеком»; б) здійснення заходів щодо локалізації й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт на об'єктах Запорізької філії ПАТ «Укртелеком»; в) пошук і рятування людей на уражених об'єктах і територіях Запорізької філії ПАТ «Укртелеком», надання в можливих межах невідкладної, у тому числі медичної, допомоги особам, які перебувають у небезпечному для життя й здоров'я стані, на місці події та під час евакуації до лікувальних закладів; г) проведення загальної та спеціальної розвідки в зоні надзвичайної ситуації; д) надання допомоги в проведенні евакуації постраждалих осіб, тварин, документів і матеріальних цінностей із зони надзвичайної ситуації; е) організація транспортного забезпечення проведення робіт щодо ліквідації надзвичайних ситуацій на об'єктах Запорізької філії ПАТ «Укртелеком»; є) проведення підготовки працівників

(сумісні навчання, тренування) до дій у разі виникнення надзвичайної ситуації на об'єктах Запорізької філії ПАТ «Укртелеком» [4].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можемо дійти наступних висновків. По-перше, територіальні підрозділи ДСНС України взаємодіють із дуже широким колом суб'єктів публічного права. При цьому взаємодія територіальних підрозділів ДСНС України з іншими органами публічної влади будується на основі субординаційних або координаційних відносин. У переважній більшості така взаємодія носить координаційний характер, оскільки відбувається між юридично рівними суб'єктами публічно-правових відносин. Однак у деяких випадках інші суб'єкти публічно-правових відносин мають повноваження по відношенню до територіальних підрозділів ДСНС України, що переводить ці відносини в площину субординаційних.

По-друге, взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з іншими органами публічної влади та іншими суб'єктами властивий певний темпоральний характер. З одного боку, юридичні підстави для такої взаємодії існують протягом усього часу, однак реальна взаємодія відбувається лише в певний проміжок часу, що обумовлюється настанням або загрозою настання надзвичайної ситуації.

По-третє, значна кількість правових основ взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з іншими суб'єктами публічного права спрямована виключно на період настання надзвичайної ситуації, пов'язаної з таким суб'єктом.

По-четверте, великий масив нормативно-правової бази, що регулює питання взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з іншими суб'єктами публічної влади, є застарілим. Деякі нормативно-правові акти були прийняті ще в минулому тисячолітті. З них велика кількість досі не приведена у відповідність з діючим законодавством та містить назви неіснуючих органів, які давно були реорганізовані, та нормативно-правових актів, що давно втратили свою чинність. Однак, при цьому самі ці нормативно-правові акти продовжують зберігати чинність і дотепер.

Також аналіз показав, що значний обсяг взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з іншими суб'єктами (не лише публічної влади) здійснюється на основі відповідних планів взаємодії між такими суб'єктами, що затверджуються спільними наказами.

Список використаних джерел:

1. Кодекс цивільного захисту України [Текст]: Кодекс України від 02 жовтня 2012 р. № 5403-V // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 34–35. — С. 1802, стаття 458.
2. Мінаєва І. М. Форми взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні / І. М. Мінаєва. // Державне будівництво. — 2010. — № 1. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_33.
3. Нижник Н. Р. Види державно-управлінських відносин / Н. Р. Нижник // Державне управління: теорія та практика. — К., 1998.
4. Про затвердження Плану взаємодії ГУ ДСНС України у Запорізькій області і Запорізької філії ПАТ «Укртелеком»

у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: Спільний наказ Головного управління ДСНС України у Запорізькій області та Запорізької філії ПАТ «Укртелеком» від 30.03.2015 р. — № 106/158/ [Електронний ресурс]. — Офіційний інформаційний сервер Головного управління ДСНС України в Запорізькій області. — Режим доступу : <http://www.zp.mns.gov.ua/>.

5. Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.1999 р. — № 192 // Офіційний Вісник України. — 1999. — № 7. — 05 березня 1999 р.

6. Про затвердження Порядку спільних дій органів внутрішніх справ, Державної інспекції техногенної безпеки України та Міністерства надзвичайних ситуацій України під час проведення огляду місця пожежі, виявлення, припинення, попередження та розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з пожежами: Спільний наказ Міністерства внутрішніх справ України та Міністерства надзвичайних ситуацій України від 30.11.2012 р. — № 1106/1377 // Офіційний Вісник України. — 2013. — № 8. — 08 лютого 2013 р.

Мяснянкина К. А. Взаимодействие территориальных подразделений государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям с органами публичной власти и негосударственными учреждениями

Осуществлен обший правовой анализ современного состояния взаимодействия территориальных подразделений Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям с органами публичной власти и негосударственными институтами. В рамках исследования рассмотрены законодательные акты и подзаконные нормативно-правовые документы разных субъектов нормотворчества в Украине, а также публикации современных специалистов в области права. В качестве примера рассмотрено взаимодействие с органами Министерства внутренних дел, как государственными органами и учреждениями ПАО «Укртелеком», как субъектами, не наделенными властными полномочиями.

Ключевые слова: взаимодействие, чрезвычайная ситуация, гражданская защита, закон, нормативно-правовой акт.

Myasnyankina K. A. Legal regulation of territorial divisions State Emergency Service of Ukraine

During this research it was made a general legal analysis the current state of co-operation territorial divisions of State Emergency Service of Ukraine with public authorities and nonstate institutions. In the study, considered legislation and subordinate regulations different subjects of law-making in Ukraine as well as the publication of modern legal professionals. As an example considered interaction with the authorities the Ministry of Internal Affairs, as the public authorities and institutions PJSC Ukrtelecom as the subjects which not vested with governmental authority. As the result of research was able to reach the following conclusions. Territorial divisions State Emergency Service of Ukraine interact with a wide range of subjects public law. At the same interaction based on the subordinate and coordinate relations.

Secondly interaction territorial divisions State Emergency Service of Ukraine with other public authorities and other entities has certain temporal nature. On the one hand the legal basis for such cooperation exist all the time but real interaction occurs only at a certain time, which is due to the onset of the threat or occurrence of an emergency.

Thirdly significant number of legal bases of interaction of territorial divisions State Emergency Service of Ukraine with other subjects of public law is aimed only at the onset of an emergency period, related to this subject.

Fourth wide array of legal and regulatory framework governing the interaction of territorial divisions State Emergency Service of Ukraine with other subjects of public power is outdated. Some legal acts taken in the last millennium. Many of them still have not been brought into compliance with applicable laws and contain the names of non-existent public authorities, which have long been reorganized and regulatory acts that long ago expired. However, while these same regulations continue to maintain in force until now.

Key words: interaction, emergency, civil protection, law, legal act.

Стаття надійшла до друку 15 червня 2016 р.