

СИСТЕМНО-ПРОВАВА ХАРАКТЕРИСТИКА УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано сучасний стан і тенезу повноважень щодо формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні, надано характеристику системи його управління. Визначено низку проблем правового регулювання управління цивільним захистом і надано рекомендації щодо напрямків їх вирішення.

Ключові слова: цивільний захист, надзвичайні ситуації, Державна служба з надзвичайних ситуацій, управління цивільним захистом.



**Кулеба Олена
Михайлівна,**

аспірант
Національного уні-
верситету «Одеська
юридична академія»

Указом Президента України від 24 грудня 2012 року № 726 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [1] було утворено Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) шляхом реорганізації Міністерства надзвичайних ситуацій України та Державної інспекції техногенної безпеки України. З метою забезпечення реалізації цього Указу ДСНС у найкоротші строки було здійснено підготовку проекту Положення про ДСНС України, яке у встановленому порядку було затверджене Указом Президента України від 16 січня 2013 року № 20 [2].

Абзацом другим п. 1 Положення встановлено, що ДСНС входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідро-метеорологічної діяльності.

Станом на момент утворення ДСНС процеси формування та реалізації державної політики у згаданих сферах правового регулювання були регламентовані низкою законодавчих актів, зокрема законами України «Про пожежну безпеку», «Про правові засади

цивільного захисту», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про Цивільну оборону». У свою чергу недосконалість, невідповідність вимогам сьогодення, наявність у своїх приписах низки суперечностей стали безпосередньою причиною реформування системи управління цивільним захистом в Україні.

Напрацьована за часи незалежності України фундаментальна база адміністративної реформи, а також актуальність проблеми цивільного захисту віддзеркалені у змісті праць учених-адміністративістів, зокрема В. Авер'янова, М. Ануфрієва, В. Бевзенка, А. Берлача, Ю. Битяка, І. Голосніченка, Є. Додіна, Л. Коваля, Т. Коломоець, В. Колпакова, А. Комзюка, С. Кузніченка, Н. Нижник, О. Остапенка, Д. Приймаченко, В. Шкарупи, Х. Ярмачі та інших.

Разом із тим комплексного дослідження системи управління цивільним захистом не проводилося. Недостатня теоретична розробленість зазначених питань і нагальна потреба в дослідженні, викликана бурхливим розвитком правотворчої діяльності в аналізованій сфері та невпорядкованістю процесу правозастосування призвели до майже одночасного існування в Україні трьох дублюючих одна одну загальнодержавних систем захисту населення і територій, які спиралися на ті ж органи управління, сили й засоби, мали спільну мету та завдання. Це зокрема:

1) загальнодержавна система Цивільної оборони України, створена на

підставі Женевських конвенцій 1949 року щодо захисту жертв війни, військовополонених і населення на територіях бойових дій, Закон України «Про Цивільну оборону України» та Положення Про Цивільну оборону України, що затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 1994 р. № 299 [3]. Зазначена система була призначена для виконання функцій і завдань, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями та захистом населення і територій від їх наслідків як у мирний, так і у воєнний час. Начальником Цивільної оборони України був прем'єр-міністр України;

2) Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру (далі – ЄДСЦЗ), що функціонувала відповідно до Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» та Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1198 [4]. Головним призначенням цієї системи було виконання завдань і функцій, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями та захистом населення і територій від їх наслідків тільки техногенного та природного походження. Загальне керівництво ЄДСЦЗ здійснювалося Кабінетом Міністрів України. Завдань та функцій при виникненні надзвичайних ситуацій воєнного характеру (у воєнний час) на зазначену систему не покладалося;

3) Єдина державна система цивільного захисту населення і територій, що була створена і діяла на підставі тільки Закону України «Про правові засади цивільного захисту». Начальником цивільного захисту України був також прем'єр-міністр України. Ця система, як і система Цивільної оборони, теж призначалася для виконання функцій і завдань, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями та захистом населення і територій від їх наслідків як у мирний, так і у воєнний час.

Практично повне дублювання змісту окремих норм вищезгаданих законів, суперечностей між ними та між чинними підзаконними нормативно-правовими актами у цій сфері призвело до їх різноманітного трактування (тлумачення) і, як наслідок, – до ігнорування та навіть невиконання їх суперечливих вимог.

Метою цієї статті є виділення системних характеристик у правовому регулюванні управління цивільним захистом в Україні.

Зважаючи на трансформації системи цивільного захисту, законодавство потребувало його вдосконалення та приведення відповідно до вимог сьогодення. При врегулюванні зазначеного питання, на нашу думку, було прийнято єдино правильне рішення – видання кодифікованого нормативного акта, який враховував би передовий світовий досвід у відповідній сфері правового регулювання. Проте поспішне введення в дію Кодексу цивільного захисту України було покликане насамперед реалізацією політики Президента України в напрямку дерегуляції підприємницької діяль-

ності та не враховувало необхідності перегляду його концептуальних засад з урахуванням проведеної в Україні адміністративної реформи, а також містить й інші недоліки, які ми розглянемо в цій статті.

Кодексом цивільного захисту України в чинній його редакції передбачається існування двох окремих центральних органів виконавчої влади – центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки [5].

На момент прийняття Кодексу цивільного захисту України таке формулювання нормативних приписів цілком відповідало реаліям того дня, оскільки одночасно функціонувало Міністерство надзвичайних ситуацій України, яке забезпечувало формування та реалізувало державну політику у сфері цивільного захисту, та Державна інспекція техногенної безпеки України, до повноважень якої було віднесено функції зі здійснення державного нагляду у сферах техногенної та пожежної безпеки. При цьому А. Філіпенко відзначала недоліки у структурній організації міністерства, пов'язані з перебільшенням значення стандартизованих правил, процедур і норм, що забезпечують належне виконання співробітниками своїх завдань. Таке ставлення, за позицією згаданого автора, призводило до того, що організація втрачала гнучкість, оскільки всі поточні питання і проблеми вирішувалися

тільки в разі виникнення прецеденту, але й рішення мали загальний характер без конкретизації [6, с. 99].

У той же час, як уже зазначалося, Указом Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726 «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [1] Міністерство надзвичайних ситуацій України та Державна інспекція техногенної безпеки України були реорганізовані в ДСНС, діяльність якої відповідно до Положення спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра оборони України, а з часом – і Міністра внутрішніх справ України.

При цьому відповідно до абзацу сьомого п. 3 Положення про Міністерство оборони України саме Міністерство оборони України все ще є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики зокрема у сферах цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки [7]. ДСНС у свою чергу уповноважена лише на реалізацію державної політики у згаданих сферах. Отже, як вбачається з викладеного, станом на сьогодні в системі центральних органів виконавчої влади України відсутній орган, який одночасно б забезпечував формування та реалізовував державну політику у сфері цивільного захисту, як того вимагають нормативні приписи Кодексу.

Відсутність в Кодексі цивільного захисту України розмежування компетенції та повноважень між центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики, та центральним органом виконавчої влади, який забезпечує її

реалізацію у відповідних сферах, усе частіше призводить до неоднозначності трактування норм Кодексу як органами виконавчої влади та їх посадовими особами, так і суб'єктами господарювання та громадянами. Також слід звернути увагу на позицію В. Погорілка, який зазначав, що частина функцій державного управління у сфері цивільного захисту взагалі реалізується поза виконавчою владою [8, с. 251].

Ураховуючи викладене, звернемо увагу на те, що питання здійснення заходів цивільного захисту в державі, визначення складу органів управління та сил цивільного захисту, планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту, порядок виконання нею завдань та організації взаємодії має здійснюватися відповідно до Положення про єдину державну систему цивільного захисту в редакції 2014 року [9].

Відповідно до п. 2 Положення єдина державна система цивільного захисту становить собою сукупність органів управління, сил і засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, та складається із постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їх ланок (п. 6).

При цьому функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту створюються у відповідних сферах суспільного життя центральними органами виконавчої влади з метою захисту населення

і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації. Безпосереднє керівництво діяльністю функціональної підсистеми здійснюється керівником органу чи суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему.

Також звернемо увагу на те, що органи управління у складі єдиної державної системи цивільного захисту функціонують як постійно діючі. Ними відповідно до п. 10 Положення є:

- на державному рівні – Кабінет Міністрів України, ДСНС, а також центральні органи виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми, та підрозділи з питань цивільного захисту у складі їх апаратів;

- на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, підрозділи з питань цивільного захисту, які утворюються у їх складі, територіальні органи ДСНС;

- на місцевому рівні – районні, районні у м. Києві та м. Севастополі держадміністрації, виконавчі органи міських (міст республіканського підпорядкування, Автономної Республіки Крим і міст обласного значення) рад, підрозділи з питань цивільного захисту, які утворюються в їх складі, виконавчі органи селищних та сільських рад, підрозділи територіальних органів ДСНС;

- на об'єктовому рівні – керівні органи підприємств, установ та орга-

нізацій, а також підрозділи (посадові особи) з питань цивільного захисту, які утворюються (призначаються) такими органами відповідно до законодавства.

Окрім органів управління постійно діючими слід також вважати зазначені у п. 11 Положення координаційні органи:

- Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (на загальнодержавному рівні);

- комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та м. Севастополя (на регіональному рівні);

- комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій районів, міст, районів у містах, селищ (на місцевому рівні);

- комісії з питань надзвичайних ситуацій підприємств, установ та організацій (на об'єктовому рівні).

Діяльність таких комісій проводиться відповідно до положень про них.

Зауважимо, для координації робіт з ліквідації наслідків конкретної надзвичайної ситуації на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівні в разі потреби утворюються спеціальні комісії з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, діяльність яких проводиться відповідно до положень про такі комісії.

Аналізуючи зміст Положення, слід також погодитися із висновками С. Кузніченка, який вказував на те, що статус єдиної державної системи цивільного захисту характеризується позавідомчими повноваженнями

правотворчого, координаційного, методичного, контрольно-наглядового і ліцензійного (дозвільного) характеру [10Ошибка! Закладка не определена., с. 89–110].

У той же час необхідно врахувати й позицію Міністерства юстиції України, яка викладена в підготовленому ним проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення проведення адміністративної реформи, скорочення контрольно-наглядових функцій центральних органів виконавчої влади та позбавлення Кабінету Міністрів України невластивих повноважень» [11], яким передбачається внесення змін до деяких законодавчих актів України, зокрема й до Кодексу цивільного захисту України, у частині визначення повноважень органу, що формує державну політику у сфері цивільного захисту, та органу, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, а також визначення повноважень органів, що здійснюють нагляд у сфері цивільного захисту.

Фактично зазначеними змінами на законодавчому рівні передбачається існування поряд із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки (Міноборони), та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки (ДСНС), окремого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду (контролю) за додержанням законо-

давства у сфері цивільного захисту, зокрема техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, за діяльністю аварійно-рятувальних служб.

Відповідно до Положення реалізацію державної політики з питань нагляду (контролю) за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, за діяльністю аварійно-рятувальних служб одноособово здійснює ДСНС – як орган, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Зазначені зміни також не враховують позитивного досвіду європейських країн у сфері реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків, а також останніх наукових досліджень у вказаній сфері. Крім того слід зазначити, що Концепцію проекту Кодексу цивільного захисту України було розроблено набагато раніше, ніж прийнято Кодекс цивільного захисту України, а за цей час мали місце зміни в законодавстві, що не повною мірою відображено у прийнятому Верховною Радою України акті.

Недосконалість нормативно-правового забезпечення у сфері цивільного захисту може призвести до неефективного виконання завдань щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від їх наслідків.

Ураховуючи викладене, вважаємо, що п. 11 проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення

проведення адміністративної реформи, скорочення контрольно-наглядових функцій центральних органів виконавчої влади та ліквідації невласливих повноважень Кабінету Міністрів України», яким передбачено внесення змін до Кодексу цивільного захисту України, підлягає виключенню та доопрацюванню.

Проведений аналіз зазначених нормативно-правових актів фактично засвідчив наявність низки проблемних питань в актах вищої юридичної сили, що регулюють питання у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки та регламентують діяльність центральних органів виконавчої влади, на які покладено функції формування та реалізації державної політики у вказаних сферах, що потребують невідкладного вирішення шляхом внесення відповідних змін.

Список використаних джерел:

1. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>.

2. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/20/2013>.

3. Про затвердження Положення про Цивільну оборону України: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 1994 р. № 299 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/299-94-п/print1391518228243573>.

4. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. № 1198 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1198-98-п/print1391518228243573>.

5. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

6. Філіпченко А. С. Адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: монографія / А. С. Філіпченко. – Донецьк : [б. в.], 2011. – 243 с.

7. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 406/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/406/2011/print1391518228243573>.

8. Органи державної влади України : монографія / за ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 592 с.

9. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-п>.

10. Кузнichenko С. О. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру (організаційно-правові питання) : дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Кузнichenko Сергій Олександрович. – Х, 2001. – 223 с.

11. Про направлення на погодження проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення проведення адміністративної реформи, скорочення контрольно-наглядових функцій центральних органів

виконавчої влади та позбавлення Кабінету Міністрів України невластивих повнова-

жень»: Лист Міністерства юстиції України від 6 вересня 2013 р. № 3284-1-4-13.

Кулеба Е. М. Системно-правовая характеристика управления гражданской защитой в Украине.

В статье проанализировано современное состояние и происхождение полномочий по формированию и реализации государственной политики в сфере гражданской защиты в Украине, дана характеристика системы управления ею. Определен ряд проблем правового регулирования управления гражданской защитой и даны рекомендации относительно направления их разрешения.

Ключевые слова: гражданская защита, чрезвычайные ситуации, Государственная служба по чрезвычайным ситуациям, управление гражданской защитой.

Kuleba O. M. System and legal characteristic of civil protection control in Ukraine.

Current situation and genesis of authorities connected with state control formation and realization in the field of civil protection in Ukraine are analyzed; the characteristic of its control system is presented.

Special attention is paid to insufficient theoretical developing in questions about civil protection control in Ukraine and special need for their investigation, caused by prompt development of lawmaking activities in the analyzed field.

It is proved the disorder of law enforcement process in Ukraine which brings to almost concurrently existence of three one another duplicating state systems of public and territory protection, which rested on the same controls, forces and methods, possessed general purpose and object. We put emphasize on the expediency of the Civil Protection Code of Ukraine adoption and simultaneously on its hasty introduction and necessity to revise its conceptual positions taking into consideration administrative reform realized in Ukraine.

It is investigated the control system of the Civil Protection Code of Ukraine consists of two sub-system established through separate headquarters executive authority: headquarters of executive authority are responsible for state control formation and realization in the field of civil protection, and also headquarters of executive authority are responsible for state control in the field of man-caused and fire safety. The system of headquarters of executive authority in Ukraine possesses no service simultaneously responsible for state control formation and realization in the field of civil protection in accordance with normative regulations of the Civil Protection Code of Ukraine.

There have been defined several problematic questions based on existing legislation analysis in the field of civil protection control, man-caused and fire safety and regulation of headquarters of executive authority activities responsible for state control formation and realization of civil protection in the mentioned field which need immediate resolution by introduction of amendments into Civil Protection Code of Ukraine .

Key words: civil protection, emergencies, the State Emergency Control Service, civil protection control.

Стаття надійшла до редакції 03.06.2014