

УДК 351.741+347.73

Павлов Д.М.,

заступник начальника кафедри  
економіко-правових дисциплін НАВС,  
кандидат юридичних наук, доцент

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ, ЇХ МІСЦЕ У СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

*У статті досліджуються класифікація та питання розмежування компетенції суб'єктів забезпечення природно-техногенної безпеки, їх місце у системі цивільного захисту, визначені основні напрямки організаційно-правового забезпечення відносин у цій сфері, сформульовані висновки та пропозиції щодо реформування сектору безпеки та оборони та законодавчого забезпечення цього процесу.*

*Ключові слова: громадська безпека, природна безпека, техногенна безпека, надзвичайна ситуація, цивільний захист, система цивільного захисту.*

*В статье исследуются классификация и вопросы разграничения компетенции субъектов обеспечения природно-техногенной безопасности, их место в системе гражданской защиты, определены основные направления организационно-правового обеспечения отношений в этой сфере, сформулированы выводы и предложения по реформированию сектора безопасности и обороны и законодательного обеспечения этого процесса.*

*Ключевые слова: общественная безопасность, естественная безопасность, техногенная безопасность, чрезвычайная ситуация, гражданская защита, система защиты.*

*This article explores the question classification and differentiation competence of providing environmental and technical safety, their place in the system of civil protection, set priorities for organizational and legal support relations in this field, formulated conclusions and proposals to reform the defense and security sector and legislative support of process.*

*Key words: public safety, natural security, technological safety, emergency, civil defense, civil defense system.*

**Актуальність проблематики.** Наявна в Україні система забезпечення національної безпеки в цілому відповідала вимогам, які постали перед державою в перші роки незалежності. Однак характер безпекового середовища, яке сформувалося на початку XXI століття внаслідок розширення спектра викликів і загроз висувають нові вимоги до системи забезпечення національної безпеки України і потребують її вдосконалення [1]. У 2014 році наша держава зіткнулася із викликами, які до цього не розглядалися навіть як потенційні загрози. Тимчасова втрата територій, поширення сепаратизму та естремизму, реальна загроза початку широкомасштабних військових дій, зростання ризиків вчинення актів техногенного, у тому числі ядерного, тероризму – всі ці фактори обумовлюють потребу проведення швидких реформ у секторі безпеки та оборони, вимагають зміни самої парадигми цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій різної генези.

Характерними рисами сучасної вітчизняної моделі державного управління у сфері захисту населення і територій в умовах надзвичайних ситуацій (далі – НС) залишаються незадовільна координація взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки безпеки, відсутність чіткого розподілу повноважень органів публічної адміністрації, низький рівень оперативності відповідних служб, а також неналежний рівень фінансового та матеріально-ресурсного забезпечення [2].

Тому підвищення ефективності організації заходів забезпечення природно-техногенної та соціально-політичної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій є важливою науково-практичною проблемою, актуальність якої, враховуючи, зростання негативних тенденцій в цій сфері, постійно збільшується. Відповідно, перед наукою постає завдання виявлення основних факторів впливу на ефективність організації та правового регулювання забезпечення безпеки в умовах надзвичайних ситуацій, визначення комплексу проблем, що обумовлюють недостатню ефективність діяльності у цій сфері, дослідження повноважень суб'єктів забезпечення природно-техногенної та громадської безпеки, розроблення рекомендацій щодо оптимізації механізму їх взаємодії.

**Ступінь наукової розробки.** Дослідженню проблематики правового регулювання забезпечення природно-техногенної безпеки увагу приділяли у своїх працях такі вітчизняні науковці, як Ю.Ю. Азаров, А.В. Басов, А. І. Берлач, С. С. Засуцько, В. К. Колпаков, С. Ф. Константинов, О. В. Копан, С. О. Кузніченко, О. В. Кузьменко, О. П. Рябченко, Л. А. Жукова, О. О. Труш, А.Г. Чубенко та інші. В той же, відчувається гострий дефіцит спеціальних правничих досліджень, присвячених питанням оптимізації механізму публічного адміністрування у сфері захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій природно-техногенного характеру, що обумовлює необхідність здійснення активного наукового пошуку у цьому напрямку.

**Мета статті** є теоретико-правовий аналіз компетенції суб'єктів забезпечення природно-техногенної безпеки, визначення їх місце у системі цивільного захисту, розробка на цій основі пропозицій до законодавства.

**Виклад матеріалу.** Аналізуючи діяльність та правовий статус суб'єктів, які забезпечують громадську безпеку при НС, слід пам'ятати, що державне управління в умовах НС є складовою частиною державного управління у сфері забезпечення національної безпеки у зв'язку з тим, що проблеми, які породжують НС різного характеру становлять безпосередню загрозу для безпеки особи, суспільства та держави. В рамках цього погляду, який у наукових джерелах підтримують В.Т.Білоус, Н.Р. Нижник, Г.П. Ситник [3], необхідно розглядати організаційно-управлінські та правові аспекти запобігання та ліквідації НС як одну із проблем забезпечення національної безпеки.

Метою діяльності сектору безпеки України є створення ефективної системи забезпечення здійснення заходів щодо формування і реалізації державної політики у сферах національної безпеки України, забезпечення розвитку складових сектору безпеки і оборони України на засадах політики національної безпеки та в єдиному комплексі, об'єднання їх єдиною системою стратегічного планування та кризового управління, спрямування діяльності на формування сприятливого середовища безпеки довкола та всередині України, створення дієвого механізму вчасного коригування пріоритетів державної політики безпеки, інтеграції можливостей усіх складових сектору безпеки і оборони України для врегулювання наявних криз та нейтралізації загроз [1].

Для створення та підтримання необхідного рівня захищеності об'єктів критичної інфраструктури законодавчо встановлюються не лише зміст національної безпеки та її елементи (громадська безпека, техногенна, природна безпека тощо) безпеки, а й основні напрямки діяльності органів державної влади з питань забезпечення безпеки та попередження фактів виникнення надзвичайних ситуацій різної генези, формуються спеціальні органи, що спеціально створені для реалізації напрямків діяльності держави

у сфері попередження надзвичайних ситуацій та забезпечення громадської безпеки у цих умовах, визначається механізм контролю та нагляду за їх діяльністю [4, с. 27]. Зазначені елементи об'єднуються у відповідну систему, яка у науці отримала назву система громадської безпеки. В умовах надзвичайних ситуацій реалізація заходів забезпечення громадської безпеки здійснюється як напрямок цивільного захисту, під яким розуміється функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

При цьому слід враховувати, що забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту відповідно до ст. 8 Кодексу цивільного захисту України (далі – КЦЗУ) здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок [5]. Діяльність Єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ) визначена Положенням про Єдину державну систему цивільного захисту, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 року №11.

Організаційно Єдина державна система цивільного захисту складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем. Функціональні підсистеми Єдиної державної системи цивільного захисту створюються 15 міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади у відповідних сферах суспільного життя. Положенням Про Єдину державну систему цивільного захисту визначено створення 25 функціональних підсистем (наприклад, у МВС України передбачено існування функціональної підсистеми забезпечення охорони громадського порядку та безпеки дорожнього руху єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру).

Територіальні підсистеми складаються із ланок. Ланки територіальних підсистем створюються в районах Автономної Республіки Крим, районах областей та міських районах, в обласних центрах, містах обласного і районного значення.

Керування функціонуванням Єдиної державної системи цивільного захисту, її підсистем і ланок підсистем покладається на відповідних посадових осіб, зокрема: керування Єдиною державною системою цивільного захисту - на Кабінет Міністрів; керування функціональною підсистемою та її ланкою - на керівника органу, що створив таку підсистему, ланку; керування територіальною підсистемою Автономної Республіки Крим - на Раду міністрів Автономної Республіки Крим (зараз ця ланка ЄДСЦЗ тимчасом не функціонує); керування іншими територіальними підсистемами та їх ланками покладають на посадових осіб, які очолюють органи, що створили такі підсистеми, ланки.

Відповідно, основними досягненнями функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту можна вважати:

1. Головне - це уникнення дублювання і протиріч, які містилися у законодавстві в сфері цивільного захисту шляхом прийняття та введення в дію Кодексу цивільного захисту України.

2. З метою реалізації основних положень Кодексу цивільного захисту України протягом 2013 року розроблено, погоджено і підготовлено до прийняття понад 60 підзаконних нормативно-правових актів. Такої кількості нормативно-правових актів у

сфері однієї галузі органи управління Єдиної державної системи цивільного захисту ще не опрацьовували.

3. Статистика виникнення надзвичайних ситуацій в Україні за останні чотири роки свідчить про зниження загальної кількості надзвичайних ситуацій. Нажаль, у 2014 році ситуація змінилася принципово, кількість надзвичайних ситуацій техногенного та військово-політичного характеру почала зростати.

4. Підвищилась ефективність роботи органів управління Єдиної державної системи цивільного захисту щодо організації заходів з реагування на надзвичайні ситуації та управління силами і засобами, що залучались до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт. Разом з тим, підвищилась ефективність дій за призначенням сил цивільного захисту і, в першу чергу, Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України [6].

Принципово, що реалізація завдань забезпечення громадської безпеки в умовах НС переважно здійснюється у межах функціональних підсистем. Сили і засоби МВС, Міністерства оборони, Держспецзв'язку і СБУ залучаються до ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків в межах, що не суперечать законодавству.

Характеризуючи суб'єктів забезпечення природно-техногенної та громадської безпеки, слід відзначити, що у теорії адміністративного права не має єдиної точки зору щодо визначення класифікації суб'єктів забезпечення громадської безпеки. Окремі автори вважають, що даних суб'єктів слід поділяти на загальних та спеціальних. Інші науковці обґрунтовують доцільність класифікації суб'єктів на загальних, спеціальних та спеціалізованих. Треті вважають, що суб'єктів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях слід поділити на загальних, основних та додаткових. При цьому критерієм класифікації суб'єктів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях виступає у всіх випадках виступає характер компетенції [7, с. 43-44].

Так, відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» сектор безпеки і оборони України включає профільні і загальної компетенції органи державної влади (державна складова), які об'єднані єдиними цілями, охоплені єдиною системою стратегічного планування та кризового управління і виконують відповідно до Конституції України завдання щодо захисту національних інтересів у сферах безпеки і оборони від усіх наявних і потенційних зовнішніх та внутрішніх викликів і загроз. Ці органи взаємодіють із недержавними суб'єктами (як складовими інституцій громадянського суспільства), які можуть залучатися до надання послуг у сферах безпеки і оборони, зокрема сприяти просуванню національних інтересів України через вітчизняні та закордонні громадські організації, інформувати громадянське суспільство про безпекову та оборонну політику держави, надавати консультативно-дорадчу допомогу, проводити експертні оцінки тощо.

До профільних органів державної влади належать органи, які безпосередньо залучаються до виконання завдань щодо захисту національних інтересів у безпековій та оборонній сферах, зокрема: Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України, Державна спеціальна служба транспорту, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Управління державної охорони України, Державна пенітенціарна служба України. В той же час, у

Стратегічному оборонному бюлетені України серед профільних органів сфери безпеки не згадується Державна служба з надзвичайних ситуацій, яке безпосередньо реалізує таку важливу функцію держави, як цивільний захист (раніше вживався термін цивільна оборона), яке є невід'ємною складовою забезпечення національної безпеки.

До органів загальної компетенції належать органи, які у межах своїх повноважень беруть або можуть брати участь у виконанні завдань щодо захисту національних інтересів у безпековій та оборонній сферах, зокрема: Міністерство закордонних справ України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство фінансів України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство охорони здоров'я України, Державне агентство резерву України, Державна архівна служба України тощо [1]. Сили і засоби, які перебувають у розпорядженні профільних органів державної влади, розподіляються на сили оборони та сили безпеки. До сил оборони належать органи військового управління, Збройні Сили України, Національна гвардія Міністерства внутрішніх справ України, визначені сили і засоби Служби зовнішньої розвідки України та Головного управління розвідки Міністерства оборони України. До сил безпеки належать сили та засоби, зокрема, Міністерства внутрішніх справ України, Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України, органів і підрозділів цивільного захисту, Управління державної охорони України, Державної пенітенціарної служби України [1].

Можливі кризові ситуації, які потребуватимуть безпосереднього застосування складових сектору безпеки і оборони України, можна поділити залежно від характеру таких ситуацій на: ситуації техногенного характеру, ситуації природного характеру, ситуації соціального і соціально-політичного характеру та ситуації воєнного характеру.

Відповідно до визначених сценаріїв планування складові сектору безпеки і оборони України повинні розвивати оперативні можливості, що забезпечать ліквідацію силами безпеки із залученням сил оборони наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, катастроф (як на території держави, так і за її межами) в разі звернення до України за відповідною допомогою [1]. В будь-якому разі, при розробці стратегічних документів у сфері безпеки і оборони необхідно більше уваги приділяти питанням реалізації функції цивільного захисту та діяльності спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у цій сфері.

Безпосереднє керівництво діяльністю єдиної системи цивільного захисту покладається на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (зараз - Державна служба України з надзвичайних ситуацій). Відповідно до ст. 17 Кодексу цивільного захисту України цей орган забезпечує гасіння пожеж, рятування людей та надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших деяких видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю населення чи призводять до завдання матеріальних збитків, визначає потребу в фінансових та матеріально-технічних ресурсах органів та підрозділів цивільного захисту для виконання ними завдань особливого періоду та у разі проведення цільової мобілізації, реалізує інші функції у сфері цивільного захисту та забезпечення громадської безпеки при НС [5].

Відповідно до Положення Про ДСНС, затвердженого Указом Президента України від 16 січня 2013 року № 20/2013, координацію діяльності ДСНС України, як центрального органу виконавчої влади, передбачено здійснювати через Міністра

оборони України. При цьому, рішення щодо доцільності такої координації діяльності ДСНС України обґрунтовувалось тим, що до ліквідації наслідків НС щорічно залучалась техніка і особовий склад Міністерства оборони України. На виконання цього указу Президента України у ДСНС України та МО України було проведено певні організаційні заходи, прийнято низку нормативно-правових актів та організовано взаємодію.

Постановою Кабінету міністрів України від 25 квітня 2014 р. № 120 «Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій» було передбачено, що діяльність Державної служби з надзвичайних ситуацій спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ (при цьому відповідні зміни до Положення Про ДСНС не були внесені).

Виходячи з того, що ДСНС України забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ та здійснює безпосереднє керівництво діяльністю ЄДСЦЗ (при цьому, як ми відзначали вище, до складу функціональної підсистеми ЄДСЦЗ входять і Міністерство оборони України, і Міністерство внутрішніх справ України), видається не зовсім логічною координація Кабінетом міністрів України діяльності ДСНС України, як центрального органу виконавчої влади, через інші центральні органи виконавчої влади, діяльність яких в межах функціонування ЄДСЦЗ, виходячи із вимог законодавства, повинна координуватися ДСНС.

**Висновки.** З метою усунення прогалин у законодавстві, підвищення ефективності функціонування сектору безпеки та оборони в умовах проведення антитерористичної операції та з урахуванням необхідності забезпечити готовність системи цивільного захисту (цивільної оборони) до дій у умовах існування реальної зовнішньої та внутрішньої військово-терористичної загрози, пропонуємо реорганізувати ДСНС у Міністерство з питань надзвичайних ситуацій України та розширити його повноваження у сфері протидії техногенному тероризму. При цьому Міністр за посадою має бути постійним членом Ради національної безпеки та оборони України.

При цьому маємо пам'ятати, що в Україні протягом останнього десятиріччя відбувалося формування системи цивільного захисту, яка ґрунтувалася на невійськових формуваннях, що наблизило її до європейських моделей. Всі ці кроки були спрямовані на перетворення системи цивільної оборони, розрахованої на дії в умовах надзвичайних ситуацій військового характеру на систему захисту населення і територій від загроз невійськового характеру [2]. Але, враховуючи ситуацію, яка склалася в нашій державі у 2014 році, така система виявилася неадекватною в умовах виникнення широкомасштабного військового конфлікту на сході України. Тому наразі виправданим є врахування досвіду Швейцарії щодо здійснення функції цивільного захисту у нерозривному зв'язку з реалізацією завдань цивільної оборони. Звичайно, за умови припинення військових дій та зниження рівня військово-терористичної загрози, реалізація функції цивільного захисту може здійснюватися спеціальним агентством (службою) у складі МВС.

Тому, у ході подальших реформ доцільно передати функції координації забезпечення цивільного захисту та пожежної безпеки саме МВС, яке залишається найважливішим елементом єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Але всі ці перетворення мають здійснюватися лише після мінімізації рівня загроз військово-терористичного характеру.

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 29.12.2012 № 771/2012 // Офіційний вісник Президента України від 05.02.2013 2013 р., № 3, стор. 3, стаття 75
2. Організаційно-правові засади забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Монографія / [Павлов Д.М., Азаров Ю.Ю., Чубенко А.Г.] ; – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2014. – 150 с.
3. Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навчальний посібник / За заг. ред. П. В. Мельника, Н. Р. Нижник. – Ірпінь, 2000. – 304 с.
4. Сапожников А. И. Административно-правовой режим общественной безопасности : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Сапожников Александр Иванович. - М., 2005. - 198 с.
5. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 // Урядовий кур'єр від 29.11.2012 № 220.
6. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2013 році. – . – Режим доступу: [http:// www.mns.gov.ua/content/annual\\_report\\_2013.html](http://www.mns.gov.ua/content/annual_report_2013.html)
7. Басов А. В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки // А.В. Басов // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 42-47

УДК 342.055; 342.745; 351.779

Погиба П. П.,

здобувач кафедри адміністративного права

Київського національного університету ім. Тараса Шевченка

**ПОВНОВАЖЕННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ**

**В ГАЛУЗІ ЗАПОБІГАННЯ**

**ТА ЛІКВІДАЦІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ**

*В статті проведений аналіз наукової, навчально-методичної літератури з метою визначення змісту повноважень місцевих державних адміністрацій в галузі запобігання та ліквідації надзвичайних ситуаціях. На підставі аналізу галузевого законодавства, автором виокремлено повноваження в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, оборонної роботи. Крім того, автором звернуто увагу на окремі недоліки нормативно-правового забезпечення в зазначеній сфері.*

*Ключові слова: місцева державна адміністрація, повноваження, надзвичайна ситуація, оборонна робота, законність, правопорядок.*

*В статье проведен анализ научной, учебно-методической литературы с целью определения содержания полномочий местных государственных администраций в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуациях. На основании анализа отраслевого законодательства, автором выделены полномочия в области обеспечения законности, правопорядка, прав и свобод граждан, оборонной работы. Кроме того, автором обращено внимание на отдельные недостатки нормативно-правового обеспечения в указанной сфере.*

*Ключевые слова: местная государственная администрация, полномочия, чрезвычайная ситуация, оборонная работа, законность, правопорядок.*

*The article analyzes the scientific, educational materials for the determination of the powers of local government administration in the prevention and elimination of emergency situations. Based on the analysis of sectoral legislation, the author highlighted the powers in the field of law and order and the rights and freedoms of citizens, the defense work. In addition, the author drew attention to some shortcomings legal support in this area.*

*Key words: local public administration, authority, emergency, defense work, legality, law and order.*