

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 ситуацій. 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 ситуаций. 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.

Актуальність проблематики. Сучасна держава характеризується динамічним розвитком всіх сфер публічного адміністрування, що у свою чергу зумовлює появу нових питань як теоретичної так і практичної спрямованості. Про їх важливість та значимість для держави та суспільства свідчить широка увага до них як науковців так і практичних та політичних діячів. До одних із таких питань з певністю можна віднести питання, що пов'язані із удосконаленням адміністративно-правового статусу місцевих державних адміністрацій в Україні, а зокрема, наукові підходи щодо визначення змісту повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Зазначимо, що на сучасному етапі державотворення стратегічним напрямом удосконалення системи публічної влади в Україні є формування таких механізмів, які б забезпечували ефективність управлінських рішень, чітке розмежування та збалансованість повноважень і функцій різних структур виконавчої влади. Мова йде про одночасне вирішення двох взаємопов'язаних завдань: формування цілісної державної регіональної політики та створення ефективної системи її реалізації.

Модель публічного адміністрування, що використовується в Україні на територіальному рівні, характеризується численними внутрішніми суперечностями та неузгодженістю, організаційним та функціональним дуалізмом, що проявляється, з одного боку, у відносно широкій компетенції місцевих державних адміністрацій без їх відповідного організаційного забезпечення, а з іншого, – в дублюванні місцевими державними адміністраціями повноважень територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади і навпаки. Конкуруюча компетенція призводить до латентного протистояння управлінських структур різних рівнів, а іноді й до адміністративних конфліктів. Унаслідок цього місцеві державні адміністрації не повною мірою виконують свою основну функцію – забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідних територій, а територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади сповна не враховують інтереси регіонів [1, с. 5].

Питання формування в Україні ефективної системи місцевих державних адміністрацій стало актуальним в перші роки її незалежності, що було обумовлене необхідністю створення сучасної правової, демократичної та соціально-орієнтованої держави, а також побудови громадянського суспільства. Потреба теоретичного осмислення різноманітних аспектів діяльності місцевих державних адміністрацій зумовило здійснення значної кількості наукових досліджень із даної проблематики. У зв'язку з цим, вивчення їх змісту є вкрай актуальними та важливими, як з теоретичного так і практичного боку.

Разом з тим, важливість аналізу зазначеної раніше проблематики зумовлюється і практичною необхідністю. Це пов'язане перш за все із тим, що саме місцеві державні адміністрації забезпечують реалізацію значної кількості напрямів державної політики, а саме у таких сферах як соціального захисту населення, забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, оборонної роботи та ін. Зазначене і обумовлює актуальність аналізу наукових праць у даній сфері.

Крім того, з урахуванням сучасних соціально-політичних умов питання щодо аналізу змісту повноважень місцевих державних адміністрацій в умовах надзвичайних ситуацій різної генези є вкрай актуальним. Про це свідчать такі статистичні показники. За офіційними даними державної служби з надзвичайних ситуацій, у 2012 році в

Україні зареєстровано 198 надзвичайних ситуацій, із яких: техногенного характеру – 86; природного характеру – 88; соціально-політичного характеру – 14. Внаслідок цих надзвичайних ситуацій загинуло 248 осіб (з них 31 дитина) та постраждала 551 особа (з них 193 дитини) [1]. Проте, у 2013 році цей показник склав 143 надзвичайних ситуацій, з яких: техногенного характеру – 75; природного характеру – 56; соціального характеру – 12. Внаслідок цих надзвичайних ситуацій загинуло 253 особи (з них 34 дитини) та 854 – постраждало (з них 192 дитини) [2]. Внаслідок вказаних ситуацій було змінено роботу органів публічної адміністрації, правоохоронних органів та життєдіяльності населення. Водночас, не можна залишити поза увагою події, що відбуваються в Україні починаючи з листопада 2013 року. Так, під час масових акцій протесту у м. Києві, в грудні 2013 року – лютому 2014 року, загинуло понад 120 осіб (з них 21 працівник органів внутрішніх справ), постраждало понад 5 тис. осіб (з них 810 працівників органів внутрішніх справ) [3].

Внаслідок масових акцій протесту у м. Києві, в грудні 2013 року – лютому 2014 року, загинуло понад 250 осіб (з них 21 працівник органів внутрішніх справ), постраждало понад 5 тис. осіб (з них 810 працівників ОВС) [4]. Починаючи з березня 2014 року до кінця року, під час відсічі збройній агресії проти України та ліквідації збройного конфлікту у Донецькій та Луганській областях загинуло понад 10 тис. осіб (з них 1541 військовий, поранені 6226. Серед загиблих: 1223 - Збройні сили, 132 – Національна гвардія, 101 – МВС, 63 – Державна прикордонна служба, 7 – Служба безпеки України, 15 – Державна служби з надзвичайних ситуацій. У лікарнях перебуває 501 військовослужбовець, 13 з яких мають тяжкі поранення [5]. Таким чином, розвиток сучасної держави супроводжується проявами надзвичайних ситуацій, що стали невід’ємною частиною існування суспільства. За умов теоретичне та практичне дослідження діяльності суб’єктів запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, а зокрема аналіз повноважень місцевих державних адміністрацій за таких умов, не викликає сумнівів.

Ступінь наукової розробки. Слід відзначити, що окремі аспекти діяльності місцевих державних адміністрацій вже не одноразово були предметом наукових досліджень. З різних кутів дане питання досліджували, В.Б. Авер’янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, А.В. Басов, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, М.В. Корнієнко, В.В. Конопльов, С.О. Кузніченко, С.В. Петков, В.М. Плішкін, О.Ю. Оболенський, О.І. Остапенко та іншими. Вказані вчені визначили основні методологічні засади сутності діяльності місцевих державних адміністрацій, прийняття та реалізації ними управлінських рішень, наведені специфічні ознаки їх діяльності, а також обґрунтовано доцільність використання комплексного наукового підходу у даній сфері. Водночас, не дивлячись на наявність значної кількості наукових праць, що присвячені різним аспектам діяльності місцевих державних адміністрацій, певна частина питань залишилась поза увагою вчених.

Метою статті є дослідження наукової, навчально-методичної літератури та норм чинного законодавства щодо визначення змісту повноважень місцевих державних адміністрацій у надзвичайних ситуаціях.

Виклад матеріалу. Переходячи до аналізу предмету дослідження варто зазначити, що місцеві державні адміністрації – це єдиноначальні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, наділені правом представляти інтереси держави і приймати від її імені владні рішення на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Останні забезпечують вирішення питань у сфері забезпечення громадської

безпеки у надзвичайних ситуаціях, віднесених законодавством до їх компетенції.

Зазначимо, що відповідно до галузевого законодавства у сфер запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, на місцеві державні адміністрації покладено значний обсяг заходів у цій сфері. Так, відповідно до Законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», саме місцеві органи виконавчої влади беруть активну участь у запобіганні та ліквідації негативних наслідків надзвичайної ситуації. Так, ст. 15 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» закріплено: «В Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військовому командуванню надається право разом з органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, а якщо це неможливо, – самостійно запроваджувати та здійснювати такі заходи правового режиму воєнного стану [6].

Водночас, Закон України «Про місцеві державні адміністрації» закріплюючи повноваження місцевих державних адміністрацій в різних сферах публічного адміністрування, визначає повноваження лише в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян, оборонної роботи. Зокрема, до повноважень у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян належать такі: забезпечують виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади; забезпечують здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; здійснюють заходи щодо організації правового інформування і виховання населення; забезпечують виконання законодавства щодо національних меншин і міграції, про свободу думки та слова, свободу світогляду і віросповідання; оголошують у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій зони надзвичайної ситуації; здійснює передбачені законодавством заходи, пов'язані з підтриманням у них громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей; сприяють діяльності аварійно-рятувальних служб за місцем їх дислокації, під час прямування до зон надзвичайних ситуацій та під час ліквідації надзвичайних ситуацій, зокрема у поданні їм необхідних транспортних та інших матеріальних засобів і послуг; погоджують проект плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участі особового складу Збройних сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків; забезпечують своєчасне інформування населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій під час проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; розглядають справи про адміністративні правопорушення, віднесені до їх відання, утворюють адміністративні та спостережні комісії, координують їх діяльність; забезпечують виконання законодавства про військовий обов'язок посадовими особами і громадянами, підприємствами, установами і організаціями; здійснюють заходи, пов'язані з мобілізаційною підготовкою, цивільною обороною на відповідній території; вживають заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України; інформують

населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються для його поліпшення; організують роботу з ліквідації наслідків екологічних аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян; вносять пропозиції в установленому законом порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил [9].

До повноважень в галузі оборонної роботи належать: забезпечення виконання законодавства про військовий обов'язок посадовими особами і громадянами, підприємствами, установами і організаціями; здійснення заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою, цивільним захистом на відповідній території; сприяння підготовці молоді до військової служби, проведенню призову громадян на строкову військову та альтернативну службу; вживає заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України [9].

Крім того, варто зазначити, що при місцевих державних адміністраціях створюється державна надзвичайна протиепідемічна комісія. Основна мета діяльності даної комісії полягає у здійсненні оперативного контролю і координації діяльності органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій і громадян, пов'язаної із запобіганням і ліквідацією епідемій, спалахів особливо небезпечних, небезпечних інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань (отруєнь) та радіаційних уражень людей.

Основним завданням Комісії є здійснення через органи виконавчої влади, керівників підприємств, установ і організацій контролю за: виконанням санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів щодо запобігання розповсюдженню особливо небезпечних, небезпечних інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань (отруєнь) та радіаційних уражень людей, а також ліквідації епідемій, спалахів особливо небезпечних, небезпечних інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань (отруєнь) та радіаційних уражень людей і їх наслідків; додержанням юридичними та фізичними особами санітарних норм, спрямованих на захист здоров'я і життя людей та довкілля.

Комісія відповідно до покладених на неї завдань: вживає оперативних заходів для локалізації та ліквідації епідемій, спалахів особливо небезпечних, небезпечних інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань (отруєнь) та радіаційних уражень людей; координує діяльність місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій з питань проведення санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів; залучає вчених та провідних фахівців для оперативного проведення санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів у разі виявлення недостатньо вивчених інфекційних захворювань; інформує Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій при Кабінеті Міністрів України про епідемії, спалахи особливо небезпечних, небезпечних інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань (отруєнь) та радіаційних уражень людей, а також про вжиті заходи щодо їх ліквідації; запроваджує проведення санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів на території виникнення і розповсюдження особливо небезпечних інфекцій; заслуховує звіти посадових осіб про хід виконання санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів і прийняті ними рішення; оперативно залучає фахівців закладів та установ охорони здоров'я, керівників і спеціалістів підприємств, установ і організацій для виконання санітарних та

протиепідемічних (профілактичних) заходів; розглядає матеріали про причини виникнення і наслідки ліквідації спалахів особливо небезпечних, небезпечних інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань (отруєнь), радіаційних уражень людей та встановлює осіб, з вини яких вони виникли [10].

Висновки. Разом з тим, варто зазначити, що не дивлячись на такий значний обсяг повноважень у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій різної генези, наявність при місцевих державних адміністраціях спеціальної комісії, кількість надзвичайних ситуацій регіонального характеру залишається значним. Так, за офіційними даними Державної служби з надзвичайних ситуацій У 2014 році в Україні зареєстровано 143 надзвичайні ситуації, з яких державного рівня – 5; регіонального рівня – 9; місцевого рівня – 59; об'єктового рівня – 70. Порівняно з 2013 роком загальна кількість надзвичайних ситуацій не змінилася. Отже, наведені дані свідчать, що переважна більшість надзвичайних ситуацій належать до регіонального та місцевого рівня, і безумовно – це є об'єктивним фактором. Водночас, виникає закономірне питання: «Які заходи вживаються з боку посадових осіб місцевих органів виконавчої влади саме із метою їх запобігання, а також, які конкретні заходи заплановані у дані сфері?» Крім того, останні події в країні засвідчили, що закріплення у нормативно-правових актах переліку повноважень є недостатнім для ефективної реалізації державної політики в певній сфері публічного адміністрування. Так, зокрема не дивлячись на закріплені повноваження в Законі України «Про місцеві державні адміністрації», керівник Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, колишній керівник Міністерства внутрішніх справ України, А.В. Могилев з невідомих причин, маючи всі організаційні, матеріальні, фінансові, кадрові ресурси, не вжив необхідних заходів для запобігання захоплення приміщень органів влади автономії, зокрема приміщень Ради Міністрів Автономної Республіки Крим та Верховної Ради автономії. Результатом таким дій колишнього керівництва автономії стало проведення референдуму та, як наслідок, приєднання території Автономної Республіки Крим до складу Російської Федерації. Аналогічна ситуація виникла і в Донецькій та Луганській областях України.

Саме наведені факти зумовлюють необхідність внесення змін та доповнень до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо надання додаткових повноважень місцевим державним адміністраціям в галузі запобігання та ліквідації негативних наслідків надзвичайних ситуацій. Спираючись на зарубіжний досвід діяльності місцевих органів влади, зокрема США, де внаслідок масових заворушень, що були зумовлені вбивством підлітка-афроамериканця поліцейським. Для припинення незаконних дій були залучені органи поліції, однак спроба силового припинення масових заворушень не дала бажаних результатів. У зв'язку із цим, губернатор штату прийняв рішення про застосування сил та засобів Національної гвардії США, з метою припинення незаконних дій [11]. Такий позитивний досвід свідчить про доцільність надання аналогічних повноважень наприклад голові обласної державної адміністрації. Проте, таке рішення потребує детального наукового дослідження.

До того ж, на сьогодні залишається відкритим питання щодо порядку реалізації визначених галузевим законодавством повноважень місцевими державними адміністраціями на території Луганської та Донецької областей. Аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності місцевих органів влади та діяльності органів влади в умовах внутрішнього збройного конфлікту високої інтенсивності свідчить, що за таких

умов на території конфлікту центральна влада створює тимчасову адміністрацію або військову адміністрацію, наділяючи її правами місцевої державної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Інформаційно-аналітична довідка про виникнення НС в Україні протягом 2012 року – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/opinfo/6361.html>.
2. Інформаційно-аналітична довідка про виникнення НС в Україні протягом 2013 року. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/opinfo/7094.html>
3. Кількість загиблих під час протестів на Євромайдані // . – Режим доступу: <http://vsim.ua/Novyny-Hmelnytskogo/euro>
4. З початку кризи в Україні вбито майже 250 чоловік – ООН // . – Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/ukr/news>.
5. Втрати силових структур внаслідок російського вторгнення в Україну (2014) // – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki> (2014).
6. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 06 квіт. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.
7. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
8. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 27.02.1991 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст.198.
9. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
10. Типове положення про державну надзвичайну протиепідемічну комісію при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній державній адміністрації : Затв. Постановою КМУ України від 11.10.2002 № 1501 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 42. – Ст. 1929.
11. Беспорядки в Фергюссоне // Электронный ресурс. – Режим доступу: <http://pronedra.ru/tags>

УДК 342.1

Сербин Р.А.,

здобувач кафедри адміністративного права і процесу НАВС,
начальник докторантури та ад'юнктури НАВС,
кандидат юридичних наук, с.н.с.

**ІСТОРИЧНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА
БЛАГОДІЙНИЦТВА В УКРАЇНІ**

У статті здійснено ґрунтовний аналіз благодійництва в Україні від епохи Античності до сьогодення. Сформульовано та охарактеризовано історичні етапи розвитку благодійництва в Україні. Визначено подальші напрями дослідження.

Ключові слова: благодійництво, меценатство, спонсорство, суспільне піклування, нужденні, благодійники.

Сделана основательный анализ благотворительности в Украине от эпохи Античности до наших дней. Сформулированы и охарактеризованы исторические этапы развития благотворительности в Украине. Определены дальнейшие направления исследования.

Ключевые слова: благотворительность, меценатство, спонсорство, общественное заботы, нуждающиеся, благотворители.