

УДК 339.92: 351.78

O. A. КОЗУБЕНКО

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖДЕРЖАВНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ЦІВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Досліджено організаційно-правовий механізм формування та реалізації політики міждержавного співробітництва України у сфері цивільного захисту.

The article is devoted to the study of organizational – legal mechanism for policy formulation and implementation of intergovernmental cooperation of Ukraine in the field of civil protection.

Сучасний розвиток міжнародних відносин характеризується постійним розширенням сфер взаємодії держав. Із набуттям незалежності, зважаючи на необхідність протидії сучасним негативним тенденціям підвищення ризику виникнення надзвичайних ситуацій (НС), збільшенню їхньої кількості в світі, значним матеріальним та соціальним збиткам, Україною були розроблені нові підходи до формування міждержавних відносин у сфері цивільного захисту (ЦЗ).

Слід відзначити, що зусилля українських науковців сфокусовано на відокремленому розгляді аспектів ЦЗ та міждержавних відносин.

Так, дослідженням різних аспектів управління складовими ЦЗ присвячено праці Ю. Абрамова, В. Акімова, С. Андреєва, М. Брушлинського, Ю. Воробйова, Ю. Глуховенка, В. Доманського, О. Депутата, Г. Реви, М. Стеблюка, О. Труша, М. Фалеєва, В. Шоботова та ін.

Також заслуговують на увагу роботи, в яких міждержавні відносини розглядаються як предмет міжнародно-правового регулювання. Автори таких робіт – В. Денисов, О. Лисенкова, О. Мережко, О. Моцик, М. Неліп та ін.

Але питання організаційно-правового забезпечення державного управління міждержавним співробітництвом України у сфері ЦЗ досліджено недостатньо, що зумовлює актуальність цієї теми.

Метою нашого дослідження є аналіз організаційної основи та стану нормативно-правової бази, що регулює питання формування й імплементації державної політики з питань міждержавного співробітництва України у сфері ЦЗ та розроблення механізмів щодо її вдосконалення.

Становлення дійової в Україні моделі державного управління запобігання НС та реагування на НС відбувається згідно з ухваленим Верховною Радою України в 2004 р. Законом України “Про правові засади цивільного захисту” [7]. Цим Законом були визначені правові та організаційні засади у сфері ЦЗ населення та територій від НС техногенного, природного та військового характеру. Відповідно до зазначеного Закону було створено Єдину державну систему цивільного захисту (ЄСЦЗ), що дозволило функціонально закріпити відповідальність інститутів центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за

реалізацію державної політики у сфері ЦЗ й організаційно сформувати систему державного управління ЦЗ в Україні.

Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1539 головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ було визначено Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС України) [12]. Ст. 54 зазначеної постанови визначено, що МНС України здійснює в установленому порядку міжнародне співробітництво з питань, що належать до його компетенції, узагальнює та поширює досвід іноземних держав, бере участь у підготовці та укладенні міжнародних договорів.

Узагалі, підставою для формування організаційно-правових зasad міждержавних відносин нашої держави стало схвалення 2 липня 1993 р. Верховною Радою України постанови “Основні напрямки зовнішньої політики України” [13]. Цей законодавчий акт визначив базові національні інтереси України, завдання її зовнішньої політики, засади, на яких реалізується зовнішньополітична діяльність нашої держави, та визначив одним з основних пріоритетів розвиток двосторонніх міждержавних відносин з прикордонними державами, західними державами – членами Європейського Союзу (ЄС) та НАТО, географічно близькими державами та державами Азії, Азіатсько-Тихоокеанського регіону, Африки та Латинської Америки. У подальшому відбувалось уточнення зasad зовнішньої політики указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України та іншими підзаконними актами.

Реалізація державної зовнішньої політики розпочалася з перших років незалежності. В Україні було започатковано співробітництво та створено первинну нормативно-правову базу для побудови міждержавних відносин з усіма державами, що мають спільні з Україною кордони. Один з пунктів міждержавних договорів торкався питань співробітництва у сфері ЦЗ.

У березні 1999 р. Указом Президента України була затверджена Концепція захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, яка передбачала необхідність визначення на законодавчому рівні організаційних та правових основ захисту громадян від НС, у тому числі з урахуванням міжнародних аспектів [10].

У червні 2000 р. Законом України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” вперше на законодавчому рівні були визначені способи, форми та шляхи реалізації міждержавного співробітництва [3].

Важливим етапом у формуванні правових основ міждержавного співробітництва України у сфері ЦЗ стало ухвалення Закону України “Про аварійно-рятувальні служби” [2]. Цим Законом поряд з організаційними, правовими та економічними зasadами створення й діяльності аварійно-рятувальних служб започатковані правові норми залучення аварійно-рятувальних служб до надання іншим державам допомоги та одержання Україною допомоги для ліквідації НС та їхніх наслідків.

Але основою сучасного розвитку політики міждержавного співробітництва у сфері ЦЗ став згаданий вище Закон України “Про правові засади цивільного захисту”

[12]. Так, ст. 3 цього Закону зазначає, що „...цивільний захист здійснюється з метою реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки та захисту населення і територій від негативних наслідків надзвичайних ситуацій та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, у тому числі на територіях іноземних держав, відповідно до міжнародних договорів України”. Ст. 5 Закону до основних завдань у сфері ЦЗ відносить міжнародне співробітництво у сфері ЦЗ. Ст. 91 зазначеного Закону визначені міжнародні договори України як правовий інструмент надання іноземним державам та отримання Україною допомоги в ліквідації НС.

У свою чергу, на конституційному рівні міжнародні договори України включені у правову систему держави. Так ч. 1 ст. 9 Конституції України проголошує, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [1].

Законом України “Про міжнародні договори” в 1993 р. та з подальшими змінами в 2004 р. були врегульовані механізми реалізації державної політики з питань укладання, виконання та припинення дії міжнародних договорів. Відповідно до реалізації положень вказаного законодавчого акта, Україна стала учасницею міждержавних угод про співробітництво в галузі запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їхніх наслідків [4].

Зазначені угоди були підписані Україною: з Російською Федерацією (1997), Киргизькою Республікою (1997), Республікою Молдовою (1998), Угорською Республікою (1998), Грузією (1998), Республікою Казахстан (1999), Грецькою Республікою (2000), Республікою Білорусь (2000), Словачькою Республікою (2000), Республікою Вірменія (2001), Республікою Югославія (2001), Республікою Польща (2002), Азербайджанською Республікою (2002), Литовською Республікою (2003) Республікою Таджикистан (2005), Латвійською Республікою (2006), Республікою Узбекистан (2007), та ратифіковані в подальшому Верховною Радою України.

Вказані угоди регулюють міждержавні відносини з питань надання взаємної допомоги під час виникнення катастроф, стихійних лих та інших НС, визначають форми та види надання допомоги, встановлюють спрощений порядок перетину державного кордону і перебування на території іншої держави груп надання допомоги та передбачають порядок відшкодування витрат і збитків за результатами надання допомоги.

Також зазначеними угодами визначені напрями двостороннього співробітництва у сфері ЦЗ, до яких належать:

- розроблення спільної системи заходів щодо запобігання НС та ліквідації їхніх наслідків;
- прогнозування промислових аварій, катастроф, стихійного лиха;
- оцінювання ризику для довкілля та здоров'я населення у зв'язку з можливими забрудненнями в результаті НС;
- організація і здійснення моніторингу довкілля;
- організація оперативного обміну інформацією;
- оцінювання транскордонного впливу промислових аварій, катастроф і стихійних лих на довкілля;
- оцінювання ризику для довкілля та здоров'я населення у зв'язку з можливими

забрудненнями в результаті НС;

- надання взаємної допомоги в ліквідації наслідків НС;
- обмін інформацією та технологіями;
- обмін фахівцями і вченими;
- організація спільних конференцій, семінарів, робочих нарад.

Ефективним інструментом планування спільних заходів на середньострокові терміни та реалізації напрямів двостороннього співробітництва у сфері ЦЗ є діяльність спільних двосторонніх комісій з питань співробітництва в галузі запобігання НС і ліквідації їхніх наслідків, яка передбачена положеннями зазначених Угод. Так, за результатами проведених засідань таких комісій було підписано та прийнято до реалізації: План спільних заходів МНС України та МНС Азербайджанської Республіки на 2009 – 2011 рр., План спільних дій з Державною пожежною службою Республіки Польща на 2009 – 2010 рр., План спільних заходів МНС України та МВС Республіки Молдова на 2009 – 2011 рр., План спільних заходів МНС України та МНС Республіки Білорусь на 2009-2010 рр.

Відмітимо характерні риси та тенденції, які притаманні сучасній політиці міждержавного співробітництва України у сфері ЦЗ:

1. Позитивним є розвиток транскордонної співпраці. Так, Україною підписані міждержавні угоди про співробітництво в галузі запобігання НС і ліквідації їхніх наслідків з усіма прикордонними країнами, за винятком Румунії, але проект зазначеної угоди з Румунією проходить внутрішньодержавну погоджувальну процедуру.

2. Переважна кількість країн – членів СНД із загальної кількості країн, які підписали двосторонні угоди з Україною про співробітництво в галузі запобігання НС і ліквідації їхніх наслідків, вказує на необхідність підтримання міждержавних стосунків у сфері ЦЗ із географічно близькими державами та поновленням з ними втрачених зв'язків.

3. Невелика кількість країн – членів ЄС та НАТО серед підписантів спільних з Україною угод про співробітництво в галузі запобігання НС і ліквідації їхніх наслідків. Так, Україною підписані вищезазначені угоди з шістьма країнами ЄС, при цьому в “Механізмі цивільного захисту” ЄС задіяно 30 європейських держав [15], та з шістьма (із 28) країнами – членами НАТО, що свідчить про недостатнє використання Україною можливостей двостороннього співробітництва з питань ЦЗ із цими країнами, перш за все для досягнення цілей європейської та євроатлантичної інтеграції.

Сучасний етап розвитку ЦЗ характеризується пошуком ефективної моделі захисту населення і територій від НС. Так, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2008 р. № 1175-р була схвалена Концепція проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про правові засади цивільного захисту”” [14]. Положеннями Концепції передбачено розроблення Кодексу цивільного захисту і нормативно-правових актів, спрямованих на створення ЄСЦЗ та уточнення повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері ЦЗ. Зазначимо, що проектом змін до законодавчого акта одним із головних завдань визначено підтримання міждержавних стосунків з питань надання Україною допомоги іноземним державам та отримання допомоги від інших держав. Отже, можна дійти висновку, що з прийняттям

вищезазначених змін до законодавства України будуть удосконалені правові норми ЦЗ, що, у свою чергу, безпосередньо вплине на розвиток організаційно-правового забезпечення міждержавного співробітництва.

Важливим документом для подальшого розвитку співпраці у сфері ЦЗ з державами – членами Організації Північноатлантичного договору є Указ Президента України “Про затвердження Річної національної програми на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору” [11]. Так, для досягнення вступу до європейських та євроатлантичних організацій Указом визначається необхідність удосконалення й розвитку національної системи реагування на кризові ситуації природного та техногенного характеру. При цьому однією з середньострокових цілей визначено підвищення ефективності реагування сил ЦЗ, у тому числі із застосуванням міжнародної допомоги, у разі загрози та виникнення НС. Інструментом реалізації такого підходу, виступає виконання Україною взятих на себе зобов’язань у межах міждержавного співробітництва у сфері ЦЗ. Так, пріоритетним завданням на 2010 р. (п. 2.4 Указу) встановлено продовження виконання міжнародних договорів України у сфері запобігання НС і реагування на них, а також планів спільних дій, розроблених на їхнє виконання.

Важливим напрямом міждержавної співпраці та прикладом взаємодії органів державного управління щодо реалізації державної регіональної політики та державної політики у сфері ЦЗ є участь України у транскордонному співробітництві. У систему національного законодавства входять нормативно-правові акти, що дозволяють територіальним органам управління МНС України брати участь у міждержавних взаєминах у межах транскордонного співробітництва. Передусім, це закони України “Про транскордонне співробітництво”, прийнятий у червні 2004 р. [8], “Про місцеве самоврядування” [6] та “Про місцеві державні адміністрації” [5]. Зазначена законодавча база надала можливість участі структурних підрозділів МНС України у програмах прикордонного співробітництва “Польща – Білорусь – Україна”, “Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна” “Румунія – Україна – Молдова” на 2007 – 2013 рр. в межах Європейського інструмента партнерства та сусідства.

Отже, проведений аналіз організаційно-правового забезпечення міждержавного співробітництва України у сфері ЦЗ, вказує на таке:

1. В Україні сформовано систему органів державного управління, на які покладено виконання завдань міждержавного співробітництва у сфері ЦЗ.
2. Міждержавне співробітництво України у сфері ЦЗ ґрунтуються на досить розвиненій нормативно-правовій базі.
3. Відсутність у нормативно-правових документах стратегії розвитку міждержавного співробітництва України у сфері ЦЗ не дає чітко визначених перспектив розширення співпраці з іншими державами в цьому напрямі.
4. Удосконалення організаційних засад ЦЗ потребує уточнення нормативно-правового забезпечення міждержавного співробітництва.

Виправлення вказаних недоліків дозволить поліпшити співробітництво України з міжнародними організаціями у сфері ЦЗ.

Література:

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254-к/96 ВР // ВВР України. – 1996. – № 30. – ст. 141.
2. Про аварійно-рятувальні служби : Закон України від 14 груд. 1999 р. № 1281-XIV // ВВР України. – 2000. – № 4. – ст. 25.
3. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України від 8 черв. 2000 р. № 1809-ІІІ // ВВР України. – 2000. – № 40. – ст. 337.
4. Про міжнародні договори : Закон України від 29 черв. 2004 р. № 1906-ІV // ВВР України. – 2004. – № 50. – ст. 540.
5. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // ВВР України. – 1999. – № 20/21. – Ст. 190.
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Про правові засади цивільного захисту : Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1859-ІV // ВВР України. – 2004. – № 39. – Ст. 488.
8. Про транскордонне співробітництво : Закон України від 24 черв. 2004 р. № 1861-ІV // ВВР України. – 2004. – № 45. – ст. 499.
9. Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : Указ Президента України від 28 жовт. 1996 р. № 1005/96. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/txt/?doc=laws/laws/up1005-96>
10. Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 26 берез. 1999 р. № 284/99. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nr>
11. Про затвердження Річної національної програми на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору : Указ Президента України від 4 лют. 2010 р. № 92/2010. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/documents/10395.html>
12. Про затвердження Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : постанова Кабінету Міністрів України від 2 листоп. 2006 р. № 1539. – Режим доступу : <http://mns.gov.ua/content/law.html>
13. Про основні напрями зовнішньої політики України : постанова Верховної Ради України від 2 листоп. 1993 р. № 3360-XII // ВВР України. – 1993. – № 37. – Ст. 379.
14. Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про правові засади цивільного захисту” : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 верес. 2008 р. № 1175-р. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/txt/?doc=laws/laws/rkmu1175-p>
15. Труш О. О. Політика Європейського Союзу у сфері цивільного захисту / О. О. Труш, О. А. Козубенко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 3(26). – С. 439.

Надійшла до редколегії 15.01.2010 р.