

льний чи дріб'язковий контроль дій слідчого. Мудре процесуальне керівництво передбачає поєднання засобів навчання, роз'яснення із вимогливістю при перевірці законності та ефективності ключових процесуальних дій і рішень слідчого.

Керівникові надано формальну владу, проте він повинен вміти її використовувати та впливати на людей силою свого авторитету, силою особистості, проявом більшої обдарованості, працездатності, інтелекту¹.

Із збільшенням службового навантаження на слідчих та прокурорів дедалі гострішою стає потреба узгодження такої категорії теорії соціального управління як норма керованості, яка визначає оптимальне число підлеглих одному керівникові², що має стати одним з напрямків наукового пошуку у найближчій перспективі.

Таким чином, процесуальне керівництво прокурором досудовим розслідуванням – це окремий урегульований кримінальним процесуальним законом напрямок діяльності прокурора в процесі досудового розслідування, який полягає у спрямуванні, координації й активізації зусиль органів досудового розслідування зі встановлення і дослідження юридично значущих обставин кримінального правопорушення, прийняття на цій основі обґрунтованих процесуальних рішень з метою викриття особи, винної у вчиненні кримінального правопорушення та реалізації інших завдань кримінального провадження, підготовки належним чином обґрунтованого обвинувачення для наступного відстоювання у суді, що здійснюється шляхом поєднання форм і засобів, орієнтованих на забезпечення ефективного розслідування та неухильне додержання вимог закону.

УДК: 347.73

Ю.Ю. Азаров

**СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ
БЕЗПЕКИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ:
ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЙ
ТА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
ФІНАНСОВО-РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

У статті досліджуються класифікація та питання розмежування компетенції суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичай-

¹ Социальное управление: теория и методология. В 2-х частях. Учеб. пособие / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, А. В. Иванов и др. Под ред. В. Н. Иванова. Акад. наук социал. технологий и мест. самоуправления. Ч. I – М.: Муниципальный мир, 2004. – С. 240.

² Теория управления: Учебник. Изд. 2-е / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – С. 155.

них ситуацій, стан правового регулювання та організації фінансового та матеріально-ресурсного забезпечення у цій сфері.

Ключові слова: *громадська безпека, громадський порядок, надзвичайна ситуація.*

В статті досліджуються класифікація і питання розмежування компетенції суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій, стан правового регулювання і організації фінансового і матеріально-ресурсного забезпечення в цій сфері.

Ключевые слова: *безопасность, общественный порядок, чрезвычайная ситуация.*

The article deals with classification and division questions competence of public safety in emergency situations, state regulation and organization of financial and material resource support in this area.

Key words: *public safety, public order, emergency.*

Актуальність теми. Визнання найвищою соціальною цінністю безпеки людини, її життя та здоров'я, визначає довгострокові цілі та пріоритети розвитку держави в цілому та окремих її органів. Особливого значення набувають питання забезпечення громадської безпеки з огляду на існування тенденції до зростання втрат людей і шкоди об'єктам народного господарства внаслідок надзвичайних ситуацій соціально-політичного, техногенного та природного характеру. Зокрема, Україна посідає одне з перших місць серед країн Європи за кількістю пожеж та негативними наслідками від них. Показник загибелі людей в Україні у декілька разів перевищує такий показник провідних країн світу, а ризик виникнення НС, посилений фактором високого техногенного навантаження на довкілля України, вищий за такий показник у розвинутих країнах у п'ять - п'ятнадцять разів. Сумарні ризики виникнення пожеж й аварій у нашій країні значно перевищують сумарні ризики природних НС, що є недопустимим для ефективної життєдіяльності людини, суспільства й держави [1, с. 6].

Характерними рисами сучасного державного управління у сфері захисту населення і територій в умовах надзвичайних ситуацій залишаються незадовільна координація взаємодії суб'єктів забезпечення громадської безпеки, відсутність чіткого розподілу повноважень органів публічної адміністрації, низький рівень оперативності відповід-

них служб, а також неналежний рівень фінансового та матеріально-ресурсного забезпечення.

Тому підвищення ефективності організації заходів забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій є важливою науково-практичною проблемою, актуальність якої, враховуючи, зростання негативних тенденцій в цій сфері постійно збільшується.

Метою статті є виявлення основних факторів впливу на ефективність організації та правового регулювання забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій, визначення комплексу проблем що обумовлюють недостатню ефективність діяльності у цій сфері, дослідження повноважень суб'єктів забезпечення громадської безпеки, розроблення рекомендацій щодо оптимізації механізму їх взаємодії.

Теоретичну основу дослідження становлять праці вітчизняних та зарубіжних вчених з адміністративного та фінансового права, а саме Д.А. Бекерської, А.І. Берлача, Л.К. Воронової, Р.А. Калюжного, В.В. Коваленка, В.К. Колпакова, О.Є. Користіна, О.В. Кузьменко, В.І. Куріла, М.П. Кучерявенка, О.П. Орлюк, А.Г. Чубенка та інших.

З метою створення та підтримання необхідного рівня захищеності об'єктів громадської безпеки законодавчо встановлюються зміст громадської безпеки, основні напрямки діяльності органів державної влади з питань забезпечення громадської 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 [2, 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, ми підтримуємо позицію А.В. Басова з приводу того, що система громадської безпеки охоплює не лише сукупність органів державної влади, органів та служб, а також державних та недержавних організацій, окремих громадян, що в межах своєї компетенції або

особистої ініціативи виконують завдання щодо забезпечення громадської безпеки, а і такі елементи, як зміст громадської безпеки, завдання та принципи діяльності суб'єктів забезпечення громадської безпеки, перелік загроз, засоби забезпечення безпеки [3]. В той же час, на нашу думку, саме сукупність суб'єктів забезпечення громадської безпеки у своїй взаємодії утворюють ядро відповідної системи.

Характеризуючи суб'єктів забезпечення 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 доцільно 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 [3].

На нашу думку, виправданим є розмежування суб'єктів загальної та спеціальної компетенції, які у свою чергу мають поділятися на основних та додаткових.

При такому підході суб'єктами загальної компетенції можуть вважатися Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України тощо. Як наголошує А.В. Басов, загальні суб'єкти визначають засади внутрішньої політики держави, визначають стратегію державного управління у сфері внутрішньої безпеки, а зокрема громадської безпеки, як у звичайних умовах життєдіяльності так і в умовах виникнення різноманітних надзвичайних ситуацій, мають відповідні повноваження та вирішують, в основному, конституційно та законодавчо закріплені стратегічні завдання в зазначеній сфері, а також реалізують державну політику щодо забезпечення внутрішньої безпеки та захисту населення і території від надзвичайних ситуацій [3]. Так, відповідно до Кодексу цивільного захисту України Рада національної безпеки і оборони України та Кабінет Міністрів України здійснюють координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері цивільного. До додаткових суб'єктів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях відносяться органи, діяльність яких сприяє здійсненню заходів у даній галузі. До цієї групи можна віднести: Міністерство охорони здоров'я, Міністерство інфраструктури України тощо. До основних

суб'єктів спеціальної компетенції, які забезпечують громадську безпеку в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, можна віднести органи виконавчої влади, діяльність яких безпосередньо направлена на здійснення заходів щодо забезпечення захисту об'єктів громадської безпеки за таких умов: Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Службу безпеки України тощо. Слід підкреслити, що донедавна провідну роль у цій сфері відігравало Міністерство надзвичайних ситуацій та Державна інспекція техногенної безпеки. Але відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2012 року № 726/2012 ці два органи були реорганізовані у Державну службу надзвичайних ситуацій – центральний орган виконавчої влади, що підпорядковується Кабінету Міністрів України та координується Міністром оборони України.

На офіційному сайті новоствореної служби наголошується на тому, що світовий досвід свідчить про найбільшу ефективність роботи служб з надзвичайних ситуацій працюють в тих країнах, де вони функціонують в тісній взаємодії із Міністерством оборони. Наприклад, в США, Канаді, Китаї військові та рятувальники співпрацюють як єдине ціле. Власне, і в Україні такий формат співпраці склався історично. Як окреме відомство МНС з'явилося лише у 1996 році на базі військ цивільної оборони, які раніше знаходились в складі Збройних Сил України. До відокремлення ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій та стихійних лих без допомоги армії не уявлялася можливою. Майже не можлива вона і сьогодні. Досить часто трапляються надзвичайні ситуації, до ліквідації яких доводиться долучати підрозділи Міністерства оборони, його спеціальну техніку. Зимові снігопади, весняні паводки, літні пожежі – скрізь без допомоги Збройних сил рятувальникам не обійтись. І хоча раніше законодавство України передбачало участь Збройних Сил України у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, реформа на державному рівні вирішує питання максимально ефективної співпраці служби з надзвичайних ситуацій та армії. Очікується, що реорганізація суттєво спростить механізм залучення до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій масштабно-го характеру особового складу та спеціальної техніки Збройних сил України. При цьому розширення можливостей аварійно-рятувальних формувань за рахунок залучення підрозділів Міністерства оборони України, розташованих в місцях дислокації, не потребує додаткового фінансування. Крім того, під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та стихійних лих за допомогою військової техніки, особовий

склад Міноборони матиме можливість тренуватися в умовах максимально наближених до бойових [4].

Визнаючи необхідність та доцільність реформування управління в сфері надзвичайних ситуацій, маємо відзначити, що в Україні протягом останнього десятиріччя відбувалося формування системи цивільного захисту, яка ґрунтується 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.

З урахуванням цього, більш логічним було об'єднання Міністерства надзвичайних ситуацій з Міністерством внутрішніх справ. Адже саме МВС виступає уповноваженим органом виконавчої влади у сфері цивільного захисту та пожежної безпеки в багатьох європейських країнах. Лише у Швейцарії і Швеції цивільний захист здійснюють військові відомства і він є продовженням завдань цивільної оборони. У решті європейських країн не існує окремих відомств, відповідальних за цивільний захист, ця функція забезпечується через взаємодію різних спеціалізованих структур, зосереджених, зазвичай, у міністерствах внутрішніх справ [5]. Адже розбудова сучасних систем захисту населення і територій в країнах ЄС передбачає існування певної межі між власне цивільним захистом і довгостроковими стратегіями захисту навколишнього середовища, сталого розвитку і попередження руйнівних терористичних нападів. Ці сфери потребують різних сил, засобів і механізмів державного управління. Відповідно, такі завдання, як збереження довкілля і боротьба з тероризмом, не входять до безпосередніх функцій цивільного захисту, але можуть ефективно виконуватися у рамках спільної роботи МВС України та Державної служби надзвичайних ситуацій.

Слід також враховувати, що головним завданням МВС України є формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки.

Категорія "громадська безпека" у наукових джерелах зазвичай безпосередньо пов'язується з ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій. Так, Л. М. Розін визначає громадську безпеку як "систему суспільних відносин, що формуються згідно з правовими нормами, з використанням об'єктів, які становлять підвищену небезпеку для суспільства при настанні особливих умов, у зв'язку із стихійними лихами або іншими

особливими умовами" [6, с. 48]. Радянський дослідник А. В. Серьогін під громадською безпекою розуміє систему суспільних відносин, пов'язаних з попередженням і ліквідацією шкідливих для життя і здоров'я людей наслідків, викликаних небезпечними для оточуючих поведінкою людей або діями стихійних сил природи [7, с. 17]. На думку О. І. Парубова, зміст громадської безпеки включає в себе ті суспільні відносини, які виникають під час реалізації правових і технічних норм, що спрямовані на забезпечення безпеки населення, а також пов'язані з попередженням небезпечних загроз для життя і здоров'я людей [8, с. 33].

Отже, більшість дослідників дотримується думки про те, що МНС України виступало суб'єктом забезпечення громадської безпеки із окремими специфічними функціями [1], які можуть бути більш ефективно реалізовані за умови координації діяльності Державної служби надзвичайних ситуацій через МВС, а не Міністерство оборони, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, в той час як цивільний захист населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій є внутрішньою функцією держави і в сучасних умовах має бути відокремлений від оборонної діяльності.

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. Адже саме служби та підрозділи МВС беруть участь у розробленні та розробляють, у межах компетенції, нормативно-правові акти, норми, правила та стандарти з питань запобігання НС і забезпечення захисту населення, забезпечують готовність органів управління, сил і засобів функціональної підсистеми охорони громадського порядку та безпеки дорожнього руху до дій, спрямованих на запобігання та реагування на НС, у населених пунктах, у яких не здійснюється цілодобове чергування оперативно-чергових (диспетчерських) служб органів управління єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, чергові частини органів внутрішніх справ здійснюють оповіщення населення про виникнення НС [1].

Тому цілком можливим є ефективне здійснення ліквідації надзвичайних ситуацій під єдиним керівництвом МВС. Передача оперативно-рятувальних та пожежної служб до сфери управління МВС дасть змогу значно зменшити кількість управлінського персоналу за

рахунок усунення значної кількості повноважень та функцій, що дублюються, в той час як в умовах координації роботи служби надзвичайних ситуацій Міністерством оборони таке скорочення неможливе внаслідок відмінностей між функцією оборони та цивільного захисту. Адже, як зазначає Д. М. Павлов, метою реформування системи виконавчої влади сьогодні має стати переосмислення управлінських функцій і закріплення їх за відповідними управлінськими структурами з одночасним наділенням їх усією повнотою відповідних повноважень і всією повнотою відповідальності за виконання своїх функціональних обов'язків [9, с. 376-380]. Реформування в іншому напрямі – коли реформується (створюється, ліквідується, об'єднується, скорочується, розширюється тощо) управлінський орган або його структурні підрозділи і під них формується перелік функцій, – не може бути результативним. З огляду на це, концентрація як повноважень, так і відповідальності за реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту у МВС України дасть змогу суттєво підвищити ефективність реалізації державної функції цивільного захисту [1]. Таке злиття видається цілком логічним у контексті формування в Україні єдиної системи інформаційного забезпечення ЄДСЦЗ, найважливішим елементом якої має стати система екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112. Координація діяльності Державної служби надзвичайних ситуацій через МВС України, а не Міністерство оборони, в умовах формування єдиної системи оповіщення видається цілком логічною.

Враховуючи негативний досвід попередніх років маємо наголосити на тому, що докорінна трансформація системи забезпечення громадської безпеки в умовах НС та цивільного захисту в цілому в умовах обмеженого бюджетного забезпечення може призвести до порушення нормальної роботи існуючої системи. Адже цілком ймовірною є ситуація, коли внаслідок реформ будуть ліквідовані окремі елементи системи, в той час як через брак коштів не будуть створені нові, здатні вирішувати завдання у сфері цивільного захисту навіть на аналогічному рівні, не кажучи вже про зростання ефективності. Уникнути цих ризиків дозволить лише встановлення не орієнтовних, а реальних обсягів бюджетного фінансування, при цьому з урахуванням індексу інфляції [1].

Підвищення ефективності цивільного захисту в Україні не може бути досягнуто лише за рахунок зміни підпорядкованості служб цивільного захисту або окремих нормативно-правових актів. Пріоритетом державної політики в цій сфері має стати зміцнення матеріально-

технічної бази, забезпечення зазначених органів захисту населення і територій необхідними фінансовими та матеріально-технічними ресурсами. На жаль, рівень ефективності цієї підсистеми можна охарактеризувати як неадекватний потенційним та реальним загрозам у сфері цивільного захисту. Крім того, з урахуванням змін у структурі управління цивільним захистом мають бути внесені відповідні зміни до Закону України "Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки".

Використана література:

1. Чубенко А. Г. Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту в Україні : [моногр.] / Чубенко А. Г. - К. : Нац. акад. внутр. справ, 2011. - 460 с. - С. 6.
2. Сапожников А. И. Административно- правовой режим общественной безопасности : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.14 / Сапожников Александр Иванович. - М., 2005. -198 с.
3. Басов А. В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки // Басов А.В. Щодо визначення системи забезпечення громадської безпеки / А. В. Басов // Форум права. - 2010. - № 4. - С. 42 - 47 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10bavzgh.pdf>
4. Реформа в системі реагування на надзвичайні ситуації – початок ефективного перетворень/ - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/news/23401.html>.
5. Шевцов А. Реформування системи цивільного захисту населення відповідно до завдань європейської та євроатлантичної інтеграції / А. Шевцов, О.Іжак Електронний ресурс . - Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/3.htm>.
6. Правовые основы обеспечения общественного порядка : учеб. пособие / Лазарев В. В., Попов Л. Л., Розин Л. М. - М. : Изд-во Акад. МВД СССР, 1987. - 75 с. - С. 48.
7. Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / Серегин А. В. - М. : Акад. МВД СССР, 1975. - 194 с. - с. 17.
8. Парубов А. И. Организационно-правовое обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности в региональных подсистемах предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Парубов Александр Иванович. - М., 2003. - 198 с.
9. Павлов Д. М. Проведення адміністративної реформи в Україні як умова подолання економічної злочинності / Д. М. Павлов // Економічні злочини: попередження і боротьба з ними : міжвідом. наук. зб. - К., 2001. - Т. 25. - 2001. - 820 с. - С. 376-380.