

12. Иванов О.В. Защита гражданских прав как правовой институт и как научная проблема / О.В. Иванов // Труды Иркутского ун-та: Сер. юрид. – Иркутск: Восточно-Сибирское книжное изд-во, 1967. – Вып. 8. – Ч. 3. – Т. 45. – С. 53
13. Галушко В.В. Охорона права власності: Адміністративно-правові аспекти: монографія / В.К. Шкарупа, В.В. Галушко. – Херсон: ХМД, 2008. – 348 с.
14. Ромовская З.В. Защита в советском семейном праве / З.В. Ромовская. – Л.: Издательское объединение Вища школа, 1985. – 160 с.
15. Юридична енциклопедія: енциклопедія в 6 т. / Ю.С. Шемшученко. – К.: Укр. енцикл. 1998. – Т. 2: Д-Й. – С. 539.
16. Кравченко Ю.Ф. Актуальні проблеми реформування ОВС України (організаційно-правові питання): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю.Ф. Кравченко; Університет внутрішніх справ. – Харків, 1998. – 19 с.
17. Константинова Н. Поняття заходів захисту у трудовому праві / Н. Константинова // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 4. – С. 53-57.
18. Всеукраїнська Громадська організації «Спілка захисту прав суб'єктів підприємництва» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zpsp.org.ua](http://www.zpsp.org.ua).

УДК 342.51: 346.57 (477)

## ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЇХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Шматова Ю.О., к.ю.н., ст. викладач

*Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана*

У даній статті висвітлено питання центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) в умовах надзвичайних ситуацій. Зокрема, автором здійснено короткий аналіз повноважень ЦОВВ у даних умовах, а також зосереджено увагу на недоліках чинного законодавства України, що стосується їх діяльності та запропоновані шляхи їх вирішення.

*Ключові слова:* надзвичайна ситуація, система органів влади, органів місцевого самоврядування, забезпечення прав людини.

Шматова Ю.А. ЦЕНТРАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ: ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИХ ПОЛНОМОЧИЙ / Киевский национальный экономический университет им. Вадима Гетьмана, Украина

В данной статье отражен вопрос центральных органов исполнительной власти в условиях чрезвычайных ситуаций. В частности, автором осуществлен короткий анализ полномочий органов в данных условиях, а также сосредоточено внимание на недостатках действующего законодательства Украины, которые касаются их деятельности и предложены пути их решения.

*Ключевые слова:* чрезвычайная ситуация, система органов власти, органов местного самоуправления, обеспечение прав человека.

Shmatova Y.O. CENTRAL ORGANS OF EXECUTIVE POWER IN THE CONDITIONS OF EXTRAORDINARY SITUATIONS: PROBLEM QUESTIONS OF REALIZATION OF THEIR PLENARY POWERS / Kiev national economic university the name of Vadim Get'mana, Ukraine

In this article the question of central organs of executive power is reflected in the conditions of extraordinary situations. In particular, an author is carry out the short analysis of plenary powers of in these terms, and also concentrated attention on the lacks of current legislation of Ukraine which touches them activity and the offered ways of their decision.

The author argued that the State Service of medical accidents is kind of emergency services because: 1) organizational guidance services emergency medicine by the Ministry of Health of Ukraine, while the manual emergency services rely on the Ministry of Health I Ukraine, 2) according to the Law of Ukraine of 14 December 1999 № 1281 -XIV « on emergency services," a person involved in the execution of search and

rescue and other work are given the status of a lifeguard. However, as experience shows, workers of medical catastrophes not be given such status, that is, the rights, duties and guarantees rescuers they are excluded. This is because the service disaster medicine according to the tasks provided above provision provides only medical care to individuals, but it is not engaged in search and removal of victims from dangerous objects and areas that are characteristic of rescuers and 3) funding costs associated with the functioning of the State Service for disaster Medicine, carried out within the appropriations provided for in the State Budget of Ukraine, the republican budget of the Autonomous republic of Crimea and local budgets is health care, and other funding sources not prohibited by laws that are not characteristic of the emergency services. Thus, it is appropriate to amend the Law of Ukraine of 14 December 1999 № 1281 -XIV « on emergency services » in the exclusion of the medical services of the types of disasters rescue service.

Hence, human rights in emergency situations is a large number of ministries and departments, which, in our opinion, on the one hand, there are positive - enables rapid emergency response, on the other hand - this is the drawback because such a system is too complicated and difficult to run from a single center.

*Key words: extraordinary situation, system of organs of power, organs of local self-government, providing of human rights.*

У сучасній теорії права на дослідженні діяльності органів виконавчої влади зосереджували свою увагу як вітчизняні, так і зарубіжні вчені-адміністративісти, зокрема В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.В. Кузьменко та інші. Проте, комплексного дослідження системи центральних органів виконавчої влади в умовах надзвичайних ситуацій (далі – НС) у науковій літературі не проводилося, що й зумовило доцільність її вивчення та аналізу.

У зв'язку з тим, що кожне міністерство здійснює управління, визначене галуззю, необхідно зазначити, що забезпечення прав людини в умовах НС належить до компетенції досить широкого кола останніх. Залежно від характеру надзвичайної ситуації, на території України можуть бути задіяні наступні міністерства:

- при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного характеру, відповідальним міністерством є Міністерство оборони України (далі – Міноборони), при цьому допоміжними структурами є Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС), Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ) тощо;
- при виникненні надзвичайних ситуацій природного характеру відповідальними міністерствами є Міноборони та МОЗ, а допоміжним – МВС тощо;
- при виникненні надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру, головними відповідальними структурами є МВС та Міноборони, структури підтримки – МОЗ тощо.

З огляду на вищевикладене, зазначимо, що серед 18 міністерств України четверта їх частина реалізує основні завдання щодо забезпечення прав людини в умовах НС, а саме: Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство оборони України; Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство екології та природних ресурсів України та інші.

Інші центральні органи, зокрема Міністерство закордонних справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство фінансів України є сприяючими органами, оскільки вони видають окремі акти для вирішення питань у даній сфері та мають у своєму складі структурні підрозділи, спрямовані на забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій.

Нещодавно спеціально уповноваженим органом виконавчої влади, який здійснював забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, було Міністерство надзвичайних ситуацій України. Реформування системи виконавчої влади у 2013 році призвело до того, що створено Державну службу з надзвичайних ситуацій, яка введена до складу Міністерства оборони України та підпорядкована військовому відомству. Разом з тим, у Положенні про Міністерство оборони України, затвердженому Указом Президента України від 6 квітня 2011 року, не було внесено змін, тому даний акт не визначає конкретних повноважень Міноборони при виникненні НС.

Метою реформування є позбавлення дублюючих функцій, узгодженість спільних дій із взаємодії та обміну досвідом. Однак, рішення щодо реорганізації колишнього МНС та Держтехногенбезпеки, на нашу думку, є не логічним та не раціональним кроком. Адже, не зважаючи на те, що у Збройних сил на сьогодні є спеціальна техніка, за допомогою якої можна подолати наслідки стихійних лих, не можливо забезпечити належну підготовку тисяч військовослужбовців до дій у надзвичайних ситуаціях. Крім того, значна плінність особового

складу через короткі терміни строкової служби (9-12 місяців) також не сприяє високій готовності військових частин і підрозділів до участі у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Прикладом недосконалого порядку залучення збройних сил до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій є досвід ліквідації аварії на ЧАЕС, адже тисячі військовослужбовців опромінились в дозах. А також загибель 2 червня 2012 року восьми десантників-пожежників у Туві (Росія) при гасінні лісової пожежі у важкодоступних гірських районах черговий раз підтвердила, що в умовах надзвичайних ситуацій недостатньо мати лише навички десантування з парашутом.

З реорганізацією МНС виникла ситуація, у якій відсутній єдиний механізм взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час реагування та ліквідації наслідків НС. Не менш важливою проблемою залишається питання з приводу подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій питань, прямо пов'язаних з ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи, не визначає. На наш погляд, потрібно було б виокремити норми, які стосуються саме подолання наслідків аварії на ЧАЕС, а також створити центральний орган виконавчої влади з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, який би займався виключно питаннями Чорнобиля.

Центральним органом влади, який забезпечує права людини в умовах НС, є Міністерство оборони України, що здійснює захист права на життя шляхом організації підготовки до оборони та ліквідації збройного конфлікту (координація роботи органів державного управління та органів місцевого самоврядування з підготовки у даній сфері) [6].

У його підпорядкуванні перебувають Збройні Сили України, під якими, відповідно до ст.1 Закону України від 5 жовтня 2000 року № 1934-III «Про Збройні Сили України» [7], слід розуміти військове формування, на яке, відповідно до Конституції України, покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності.

Збільшення ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій зумовило прийняття рішення законодавцем щодо залучення Збройних Сил України до ліквідації наслідків НС природного та техногенного характеру. Ця пропозиція знайшла своє нормативне закріплення у Законі України від 8 червня 2000 року № 1809-III «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [8]. Водночас, основним недоліком даного акта є відсутність чіткості, адже є незрозумілим, до якого рівня НС доцільно застосовувати Збройні Сили України. Оскільки Закон України від 16 березня 2000 року № 1550-III «Про правовий режим надзвичайного стану» [9] передбачає одну з підстав залучення такого воєнізованого формування лише у випадку, коли НС становлять загрозу життю і здоров'ю значних верств населення і потребують термінового проведення великих обсягів аварійно-рятувальних і відновлюваних робіт (НС загальнодержавного рівня). Крім того, враховуючи зазначений Закон України, не можливо визначити, за яких обставин залучаються Збройні Сили України, оскільки:

- по-перше, незрозуміло, що мав на увазі законодавець під терміном «значні верстви населення»;
- по-друге, не передбачено, який орган визначає, що надзвичайна ситуація становить загрозу саме «значним верствам населення».

*Отже, доцільно внести відповідні зміни до Закону України від 8 червня 2000 року № 1809-III «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», у частині доповнення його таким положенням: «залучення Збройних Сил України до ліквідації наслідків НС природного та техногенного характеру відбувається лише у випадку виникнення надзвичайних ситуацій загальнодержавного рівня».*

Військові формування, на думку О.Я. Зубова, які забезпечують права людини в умовах надзвичайних ситуацій, мають ряд правових проблем:

- 1) недостатній рівень підготовки органів військового управління щодо вирішення специфічних завдань під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- 2) недостатня організація взаємодії, про що свідчить відсутність належної синхронізації дій органів військового управління з МВС тощо;
- 3) непристосованість системи управління Збройних Сил для вирішення поставлених завдань в умовах НС [10].

Наступним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який формує та реалізує державну політику у сфері захисту прав людини в умовах надзвичайних ситуацій, виступає Міністерство внутрішніх справ України. Його діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. У межах своїх повноважень, він організовує та здійснює заходи щодо рятування людей, забезпечення їх безпеки, охорони майна у разі стихійного лиха, аварій, пожеж, катастроф, а також з ліквідації їх наслідків; надає практичну допомогу державним органам ветеринарної медицини в організації та здійсненні контролю і нагляду за виконанням вимог ветеринарно-санітарних заходів щодо профілактики, локалізації та ліквідації карантинних хвороб тварин; вживає заходів щодо забезпечення протипожежної безпеки в апараті МВС, в органах внутрішніх справ, на підприємствах, в установах, організаціях, що належать до сфери управління МВС, а також на територіях, де вони розташовані; бере участь у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, корупцією та у запобіганні легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [1].

Свої повноваження зазначене міністерство здійснює як безпосередньо, так і через структурні підрозділи. Функціональна структура МВС складається з міліції (у тому числі її слідчого апарату), внутрішніх військ (призначені для охорони та оборони важливих державних об'єктів, охорони виправно-трудова і лікувально-трудова установ, а також для участі в охороні громадського порядку).

Цілісною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України та їй підпорядковується, є міліція. Усупереч тому, що весь особовий склад МВС під час ліквідації наслідків НС є задіяним (наприклад, на підрозділи карного розшуку покладено обов'язок з упізнання померлих, розшуку осіб, які зникли безвісті, та оперативна підтримка розслідування злочинів; слідчі підрозділи виконують обов'язок розслідування злочинів тощо), основна роль відведена саме службі охорони громадського порядку, що здійснює обов'язок стосовно збереження державного майна, майна громадян, які евакуйовані з населених пунктів, недопущення мародерства, евакуації населення тощо.

Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII «Про міліцію» [2] передбачає загальний перелік повноважень міліції. До основних задач діяльності міліції в умовах НС належать: вжиття невідкладних заходів для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; сприяння режиму воєнного або надзвичайного стану у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості; участь у проведенні карантинних заходів під час епідемій та епізоотій; порятунок людей і надання їм допомоги тощо.

Проте, не зважаючи на чіткі повноваження даного органу, міліція в умовах надзвичайних ситуацій наділена невластивими їй завданнями та функціями. Наприклад, Закон України від 14 грудня 1999 року № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» [3] до повноважень аварійно-рятувальних служб відносить обов'язок рятування людей в умовах НС (які забезпечені матеріальними ресурсами щодо реалізації даного повноваження). У Законі України від 20 грудня 1990 року № 565-XII «Про міліцію» [2] даний обов'язок також покладається на органи внутрішніх справ України, що, на нашу думку, є недоцільним, оскільки відсутні матеріальні ресурси для реалізації таких повноважень і належна підготовка міліції до надання даної допомоги, що негативно позначається на житті та здоров'ї постраждалих осіб в умовах надзвичайних ситуацій. *Звідси, на наш погляд, необхідно виключити із Закону України від 20 грудня 1990 року № 565-XII «Про міліцію» вищевказане повноваження з відання міліції.*

Отже, з точки зору М.Д. Мартинова, найбільш важливими управлінськими проблемами міліції в умовах НС є:

- виконання невластивих їй функцій;
- недосконалість системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів;
- незадовільне матеріально-технічне забезпечення та відсутність модернізації їх діяльності;
- значний масив нормативних актів, що стосуються її діяльності в умовах НС, практично унеможливорює вчасну реалізацію прав людини;
- слабка взаємодія між підрозділами системи МВС з іншими органами влади тощо [5, 291-292].

Надзвичайні ситуації, які носять небезпечний характер, у першу чергу, завдають значної шкоди життю та здоров'ю населення. Тому, з перших годин виникнення НС комплекс санітарно-гігієнічних, медико-біологічних і організаційних заходів здійснюється під керівництвом Міністерства охорони здоров'я України, що виступає однією із центральних ланок відповідного механізму. Звідси, МОЗ – головний центральний орган виконавчої влади, що забезпечує право на життя, охорону здоров'я та медичну допомогу шляхом організації та реалізації політики у сфері охорони здоров'я та медичної допомоги в умовах НС [11].

З метою належної реалізації права на медичну допомогу в умовах НС до підрозділів МОЗ належить Служба медицини катастроф України (далі – СМК), яка діє у складі центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф. Основним завданням служб медицини катастроф є надання потерпілим в екстремальних ситуаціях (стихійне лихо, катастрофи, аварії, масові отруєння, епідемії, епізоотії, радіаційне, бактеріологічне та хімічне забруднення тощо) екстреної медичної допомоги. Однак, даній Службі притаманні нормативні-правові проблеми функціонування.

Однією з проблем недосконалого функціонування СМК, на нашу думку, є нечітка термінологічна визначеність. Прикладом може слугувати ст.8 Закону України від 14 грудня 1999 року № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» [3], який містить трактування терміна «Служба медицини катастроф». Основним недоліком даного акту є визначення СМК як особливого виду державних аварійно-рятувальних служб [3]. Є незрозумілим поняття «особливий вид», оскільки у чинному законодавстві України відсутнє роз'яснення особливості даної служби.

Крім того, на основі аналізу Закону України від 14 грудня 1999 року № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» [3] встановлено, що ДСМК не є видом аварійно-рятувальних служб тому, що:

- 1) організаційно-методичне керівництво Служби медицини катастроф здійснює МОЗ, тоді як керівництво аварійно-рятувальних служб не покладається на МОЗ;
- 2) Відповідно до Закону України від 14 грудня 1999 року № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» [3], особи, які залучені до виконання пошукових, аварійно-рятувальних та інших робіт, наділяються статусом рятувальника. Проте, як свідчить практичний досвід, працівники ДСМК не наділяються даним статусом, тобто права, обов'язки та гарантії рятувальників на них не поширюються. Це пояснюється тим, що Служба медицини катастроф, відповідно до завдань, які передбачені вищезазначеним положенням, надає лише медичну допомогу особам, але при цьому не займається пошуком та виносом постраждалих осіб з небезпечних об'єктів та території, що є характерним для рятувальників;
- 3) фінансування витрат, що пов'язані з функціонуванням Державної служби медицини катастроф, здійснюється у межах асигнувань, що передбачаються у Державному бюджеті України, республіканському бюджеті АРК та місцевих бюджетах саме на охорону здоров'я, та інших незаборонених законодавством джерел фінансування, що не є характерним для аварійно-рятувальних служб. Таким чином, доцільно внести відповідні зміни до Закону України від 14 грудня 1999 року № 1281-XIV «Про аварійно-рятувальні служби» у частині виключення СМК із видів аварійно-рятувальної служби.

Звідси забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій здійснюється великою кількістю міністерств та їх структурних підрозділів, що, на нашу думку, з одного боку, є позитивним – дає можливість швидкої ліквідації наслідків НС, а з іншого боку – це виступає недоліком, тому що така система є занадто громіздкою і важко керованою з єдиного центру.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року № 1383 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 40. – Ст. 2687.
2. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
3. Про аварійно-рятувальні служби: Закон України від 14 грудня 1999 р. № 1281-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 4. – Ст. 25.

4. Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 27 січня 2003 року № 47/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 5. – Ст. 174.
5. Мартинов М.Д. Сучасні проблеми організації діяльності органів внутрішніх справ України та шляхи їх вирішення [Електронний ресурс] / Мартинов М.Д. // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 290 – 296. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10mmdsiv.pdf>.
6. Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 406/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1240.
7. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.
8. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Закон України від 8 червня 2000 р. № 1809-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337.
9. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
10. Зубов О.Я. Застосування інформаційно-технічних засобів для удосконалення роботи органів військового управління Збройних Сил України в надзвичайних ситуаціях [Електронний ресурс] / О.Я. Зубов. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/sitsbo/01-08/01-08.pdf>.
11. Положення про Міністерство охорони здоров'я України: затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 467/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1273.

УДК 343.353: 340.132: 711.5 (477)

## ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОРУШЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СТАНДАРТІВ, НОРМ І ПРАВИЛ У СФЕРІ БЛАГОУСТРОЮ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Щербина Є.М., к.ю.н., доцент

*Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ*

В статті робиться спроба розглянути особливості провадження у справах про адміністративні порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, пропонуються шляхи удосконалення провадження у справах цього виду правопорушення. Аналізуються усі ключові стадії адміністративного провадження у справі про адміністративний проступок, передбачений ст.152 КУпАП. Провадження у справах про адміністративні порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів визначається як нормативно-врегульований комплекс взаємозалежних процесуальних дій повноважних суб'єктів із застосування адміністративної відповідальності за допущене порушення вимог законодавства у сфері забезпечення громадського благоустрою.

*Ключові слова:* адміністративне провадження; порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів.

Щербина Е.Н. ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ НАРУШЕНИЯХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СТАНДАРТОВ, НОРМ И ПРАВИЛ В СФЕРЕ БЛАГОУСТРОЙСТВА НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина

В статье делается попытка рассмотреть особенности производства по делам об административных нарушениях государственных стандартов, норм и правил в сфере благоустройства населенных