

Оксана ПОДСКАЛЬНА  
*Інститут державного управління у сфері цивільного захисту*

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

Аналізуються питання нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної державної системи цивільного захисту на різних етапах її розвитку. Розглядається стан впровадження положень Кодексу цивільного захисту України, проблеми, що постали під час практичної їх реалізації на сучасному етапі розвитку системи цивільного захисту. порушуються питання внесення змін до чинного законодавства України у сфері цивільного захисту, прийняття нових нормативно-правових актів з урахуванням подальшого реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України. Встановлюється необхідність застосування досвіду функціонування систем цивільного захисту та їх законодавчого забезпечення в країнах-членах Європейського Союзу, імплементації законодавства України до європейських стандартів.

Ключові слова: система цивільного захисту, нормативно-правове забезпечення, Кодекс цивільного захисту України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, реформування, європейська інтеграція.

#### ***Oksana Podskalna. Regulatory legal support of the functioning of the unified state system of civil defense***

The article contains analysis of regulatory and legal support of the unified state system of civil defense at the different stages of its development. The author has given an overview of implementation of the provisions of the Civil Protection Code of Ukraine and issues arising from their practical realization at the current stage of development of the civil defense system. The article raises the issues of amending the effective legislation of Ukraine on civil defense, adopting new regulatory and legal acts taking into account the further reformation of the State Emergency Service of Ukraine as a system, improving state management in civil protection area in the context of the European integration of Ukraine. The necessity to use experience of functioning of civil defense systems and their legal support practiced in the European Union member states and bringing in line the Ukrainian legislation with the European standards has been established.

Key words: system of civil defense, regulatory and legal support, the Code of Civil Protection of Ukraine, the State Emergency Service of Ukraine, reformation, European integration.

Цивільний захист – це 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. Особливої актуальності питання ефективного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту набувають у зв'язку з новими викликами та загрозами техногенного і природного характеру, що постають як в Україні, так і у світі загалом.

Реформування системи цивільного захисту в Україні на сучасному етапі вимагає подальшого вдосконалення нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, державного управління в цій сфері, внесення змін до чинного законодавства та прийняття нових нормативно-правових актів. Зазначене потребує також проведення ретельного аналізу та оцінки нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної державної системи цивільного захисту.

Питання функціонування єдиної державної системи цивільного захисту досліджувалися в наукових працях С. Андрєєва, О. Бикова, В. Костенка, І. Криничної, В. Кропивницького, Є. Романченка, В. Садкового, А. Терент'євої та ін. Існуючі

проблеми стосовно законодавчого забезпечення функціонування системи цивільного захисту досліджували М. Болотських, П. Волянський, В. Доманський, Л. Жукова, В. Михайлов та ін.

У статті зазначені питання розглядаються в контексті аналізу впровадження положень Кодексу цивільного захисту України в умовах реформування системи цивільного захисту, реалізації Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Метою дослідження є аналіз та оцінка нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної державної системи цивільного захисту з урахуванням реформування системи цивільного захисту, удосконалення державного управління у цій сфері в контексті децентралізації влади в Україні, європейської інтеграції.

Забезпечення безпеки і захисту населення України, об'єктів економіки і національного надбання держави є невід'ємною частиною державного будівництва, однією зі складових частин національної безпеки України, найважливішою функцією центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Формування національної системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій розпочалося з проголошенням незалежності України. Однією з найважливіших частин цієї роботи стало створення та вдосконалення правових і організаційних засад у вищезазначеній сфері. Це завдання покладено на Штаб цивільної оборони України як центральний орган державної виконавчої влади, підвідомчий Кабінету Міністрів України. Уже 28 жовтня 1992 р. Верховна Рада України схвалила Концепцію цивільної оборони України, а 3 лютого 1993 р. прийняла Закон України «Про Цивільну оборону України», де вперше визначено, що цивільна оборона України є державною системою органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру. Держава як гарант цього права створює систему цивільної оборони, яка має своєю метою захист населення від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру.

Цивільна оборона України створювалася як складова частина загальної оборони України і державної системи запобігання надзвичайним ситуаціям та дій у разі їх виникнення. Десятого травня 1994 р. Кабінет Міністрів України затвердив Положення про Цивільну оборону України.

Удосконалюючи державне управління у сфері цивільного захисту, 28 жовтня 1996 р. на базі Штабу цивільної оборони України та Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварій на Чорнобильській АЕС створено Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС) – центральний орган виконавчої влади, який забезпечує провадження в життя державної політики у сфері цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання цим ситуаціям та реагування на них, ліквідації їх наслідків та наслідків Чорнобильської катастрофи, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління та несе відповідальність за її стан і розвиток.

МНС у стислі терміни розробило, а Верховна Рада України прийняла необхідні законодавчі і нормативно-правові акти, що регламентували функціонування національної системи цивільного захисту, порядок формування та реалізації державної політики у цій сфері, зокрема закони України «Про загальну структуру та чисельність військ Цивільної оборони України» (1998), «Про війська Цивільної оборони України» (1999), «Про аварійно-рятувальні служби» (1999), «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» (2000), «Про страховий фонд документації України» (2001) та «Про правові засади цивільного захисту» (2004).

Саме в Законі України «Про правові засади цивільного захисту» вперше

з'явилося визначення терміна «цивільний захист» як системи організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період. Завершився період трансформації «цивільної оборони» в «цивільний захист» як уніфіковану систему організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, що виконуються як у мирний час, так і в особливий період [3].

Однак на той час виникла ситуація, коли в Україні юридично були чинні три державні системи протидії надзвичайним ситуаціям, а саме: система цивільної оборони (створена на підставі Закону України «Про Цивільну оборону України»); єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру (створена на підставі Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру») та єдина державна система цивільного захисту населення і територій (створена на підставі Закону України «Про правові засади цивільного захисту»). На практиці ж функціонувала лише одна, яка й розв'язувала всі завдання у сфері цивільного захисту.

Окрім того, правові норми у сфері цивільного захисту регулювали більше ніж 10 законів України, при цьому деякі з них втратили свою актуальність та потребували скасування, положення інших мали суперечності та дублювали законодавство.

Ідея усунення всіх розбіжностей у законодавстві з питань цивільного захисту шляхом розробки та прийняття кодексу виникла ще у 2001 р., а вже в указі Президента України від 4 лютого 2003 р. визначено завдання щодо забезпечення розроблення проекту Кодексу України про цивільний захист населення [6].

Кодекс цивільного захисту України як єдиний систематизований законодавчий акт з питань цивільного захисту прийнятий Верховною Радою України 2 жовтня 2012 р. та введений в дію з 1 липня 2013 р. З введенням цього кодексу в дію втратили чинність закони України «Про Цивільну оборону України», «Про пожежну безпеку», «Про загальну структуру та чисельність військ Цивільної оборони України», «Про війська Цивільної оборони України», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» та «Про правові засади цивільного захисту» [1].

На виконання кодексу створена єдина державна система цивільного захисту у складі функціональних, територіальних систем та їх ланок з метою реалізації державної політики у сфері цивільного захисту. Правові норми кодексу усунули суперечності та дублювання законодавства, розмежували повноваження і функції центральних і місцевих органів виконавчої влади, спростили умови для ведення бізнесу та визначили в єдиному законодавчому акті засади державної політики у сфері цивільного захисту.

Завдяки прийняттю кодексу впроваджено заходи для зменшення наглядових та контрольних функцій у сфері техногенної та пожежної безпеки. Повністю скасовано процедуру отримання дозволів органів пожежної безпеки на початок робіт, встановлено виключно судовий порядок припинення роботи суб'єктів господарювання і лише за наявності порушень, що створюють загрозу життю або здоров'ю людей. Це, у свою чергу, дозволило суттєво полегшити умови ведення бізнесу в Україні.

На виконання положень Кодексу цивільного захисту України з метою подальшого вдосконалення системи цивільного захисту МНС у взаємодії з іншими органами виконавчої влади розроблено більше ніж 100 нормативно-правових актів (постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, наказів МНС, які пройшли державну реєстрацію в Міністерстві юстиції України). У відповідність до цього

Кодексу приведено нормативно-правові акти МНС, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України, переглянуто критерії визначення суб'єктів господарювання з високим ступенем прийняттого ризику у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Продовжуючи оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, 24 грудня 2012 р. Указом Президента України Міністерство надзвичайних ситуацій України та Державну інспекцію техногенної безпеки України реорганізовано в Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС). На ДСНС покладено реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [4].

Важливі зміни до Закону України «Про основи національної безпеки України» внесено 12 лютого 2015 р. Органи та підрозділи цивільного захисту віднесені до суб'єктів забезпечення національної безпеки України. Визначено загрози національним інтересам і національній безпеці України у сфері цивільного захисту, основні напрями державної політики з питань національної безпеки України у сфері цивільного захисту [5].

Наразі в Україні триває реформування системи цивільного захисту, удосконалення державного управління в цій сфері. Планується розроблення і прийняття нових та внесення змін до чинних актів законодавства з урахуванням європейських стандартів, імплементація передового світового досвіду функціонування систем цивільного захисту, поліпшення матеріально-технічного забезпечення, удосконалення соціального захисту працівників ДСНС, підвищення престижу служби цивільного захисту тощо.

Потребує внесення змін і доповнень законодавство з питань цивільного захисту. Зокрема, у Кодекс цивільного захисту України необхідно внести зміни в частині керівництва єдиною державною системою цивільного захисту. У чинній його редакції відсутні положення щодо визначення начальником цивільного захисту України прем'єр-міністра України, начальниками територіальних підсистем – голів відповідних державних адміністрацій. У зв'язку з проведеними заходами дерегуляції суттєвих змін потребує розділ V «Запобігання надзвичайним ситуаціям», зокрема в частині державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання з питань цивільного захисту та державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Значну кількість питань потрібно вирішити з урахуванням змін у територіальній організації влади в Україні, зокрема уточнити як на центральному, так і на регіональному рівнях розподіл повноважень під час виконання заходів цивільного захисту населення і територій, взаємодію функціональних та територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту в умовах виникнення надзвичайних ситуацій.

Передбачається суттєвий перегляд діючої системи нагляду і контролю у сфері пожежної та техногенної безпеки, запобігання надзвичайним ситуаціям та профілактики пожеж, впровадження добровільного страхування, значне розширення мережі місцевих пожежних команд у територіальних громадах та залучення добровольців для забезпечення пожежної охорони.

Одним із важливих заходів виконання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, є імплементація у національне законодавство європейської системи технічного регулювання. Технічне регулювання – це нормативно-правове регулювання безпечності продукції, а також пов'язаних із нею процесів виробництва, монтування, експлуатації, технічного обслуговування, що впливають на її безпечність. Основними складниками технічного регулювання є технічна регламентація, стандартизація, оцінка відповідності та державний ринковий нагляд. Об'єктами технічного регулювання у сфері цивільного захисту є техногенна і пожежна

безпека, гідрометеорологічна діяльність, засоби цивільного та протипожежного захисту. В Україні у сферах пожежної, техногенної безпеки та цивільного захисту функціонують три технічні комітети стандартизації, які проводять планову роботу з підготовки стандартів та подання їх на затвердження за встановленим порядком [2].

Подальша розбудова сучасної потужної системи цивільного захисту в Україні, удосконалення державного управління в цій сфері потребують вжиття додаткових організаційних та практичних заходів із розв'язання наявних проблемних питань. Так, 25 січня 2017 р. Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію реформування ДСНС, реалізацію якої передбачається здійснювати в три етапи протягом 2017 – 2020 рр. [7].

На першому етапі (2017 р.) заплановано підготовку пропозицій щодо внесення змін до законів стосовно: нормативно-правового врегулювання питання щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки шляхом обов'язкового проведення планових перевірок тільки суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику від провадження господарської діяльності та державних установ, а також запровадження страхування цивільно-правової відповідальності інших суб'єктів господарювання як альтернативи плановим заходам державного нагляду (контролю); імплементації Директиви 2012/18/ЄС Європейського парламенту та Ради від 4 липня 2012 р. про контроль значних аварій, пов'язаних із небезпечними речовинами (СЕВЕЗО III), зокрема в частині визначення критеріїв щодо здійснення контролю держави за об'єктами підвищеної небезпеки; передачі майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів та іншого майна ДСНС з державної в комунальну власність; покладення на органи місцевого самоврядування повноважень із забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій; стимулювання участі громадян у місцевій і добровільній пожежній охороні; посилення відповідальності керівників суб'єктів господарювання за порушення вимог щодо пожежної та техногенної безпеки шляхом запровадження дієвих адміністративних санкцій. На цьому ж етапі передбачено підготовку пропозицій стосовно внесення змін до актів Кабінету Міністрів України щодо: перегляду критеріїв, які визначають ступінь ризику від провадження господарської діяльності з метою зменшення кількості суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику; визначення нормативних показників розміщення державних пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС, пожежно-рятувальних підрозділів (пожежних частин) відомчої, місцевої і добровільної пожежної охорони в адміністративно-територіальних одиницях та розмежування їх функцій з урахуванням досвіду країн-членів Європейського Союзу [7].

На другому етапі (2018 р.) передбачається: реорганізація сил цивільного захисту ДСНС, надання методичної та практичної допомоги органам місцевого самоврядування щодо утворення пожежно-рятувальних підрозділів (пожежних частин) місцевої і добровільної пожежної охорони в об'єднаних територіальних громадах; формування структурних підрозділів (або призначення окремих посадових осіб) з питань цивільного захисту в складі виконавчих органів об'єднаних територіальних громад; забезпечення подальшого нарощування матеріально-технічної бази пожежно-рятувальних підрозділів та їх технічне переоснащення сучасною технікою, аварійно-рятувальними засобами та спеціальним обладнанням за рахунок державних і регіональних програм, залучення міжнародної технічної допомоги; визначення зон відповідальності щодо реагування на надзвичайні ситуації державних пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС, пожежно-рятувальних підрозділів (пожежних частин) місцевої і добровільної пожежної охорони, комунальних аварійно-рятувальних служб об'єднаних територіальних громад.

На третьому етапі (2019 – 2020 рр.) передбачається підготовка пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів щодо: удосконалення єдиної державної системи цивільного захисту з урахуванням реформування системи ДСНС, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; удосконалення механізму мобілізаційного розгортання спеціальних формувань ДСНС в особливий період та в

разі проведення цільової мобілізації; розмежування повноважень у сфері цивільного захисту з метою уникнення їх дублювання на регіональному і місцевому рівнях між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з урахуванням реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні; запровадження системи управління техногенною та пожежною безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу і європейських стандартів щодо оцінювання і аналізу ризиків пожежної та техногенної безпеки суб'єктів господарювання [7].

Таким чином, аналіз нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної державної системи цивільного захисту на різних етапах її розвитку свідчить про те, що в роки незалежності України в стислі терміни сформоване чинне національне законодавство, проведена значна законотворча та нормотворча робота щодо постійного його вдосконалення. Ця робота триває і зараз. Про це свідчать прийняті Верховною Радою України, президентом України та Кабінетом Міністрів України рішення з питань удосконалення державного управління, реформування системи цивільного захисту.

Значний обсяг змін до чинного законодавства очікується в процесі реалізації Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

### **Список використаних джерел / List of references**

1. **Кодекс** цивільного захисту України : Закон України від 2 жовт. 2012 р. № 5403-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> [Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 2 zhovt. 2012 r. № 5403-VI. – Rezhym dostupu : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>].

2. **Кропивницький В. С.** Технічне регулювання – основа розвитку сфери цивільного захисту / В. С. Кропивницький // Стандартизація. Сертифікація. Якість. – 2016. – № 1. – С. 27 – 33 [Kropyvnytskyi V. S. Tekhnichne rehuliuвання – osnova rozvytku sfery tsyvilnoho zakhystu / V. S. Kropyvnytskyi // Standartyzatsiia. Sertyfikatsiia. Yakist. – 2016. – № 1. – S. 27 – 33].

3. **Надзвичайні** ситуації : зб. нормативно-правових актів з питань надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (1998 – 2005) / за заг. ред. В. І. Балогі. – Київ : Чорнобильінтерінформ, 2006. – Т. 4. – 540 с. [Nadzvychnai situatsii : zb. normatyvno-pravovykh aktiv z pytan nadzvychnykh situatsii tekhnogennoho ta pryrodnoho kharakteru (1998 – 2005) / za zah. red. V. I. Balohy. – Kyiv : Chornobylinterinform, 2006. – T. 4. – 540 s.].

4. **Про затвердження** Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 груд. 2015 р. № 1052. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248721664> [Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z nadzvychnykh situatsii : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16 hrud. 2015 r. № 1052. – Rezhym dostupu : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248721664>].

5. **Про основи** національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15> [Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 19 cherv. 2003 r. № 964-IV. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/964-15>].

6. **Про рішення** Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 року «Про стан техногенної та природної безпеки в Україні» : Указ Президента України від 4 лют. 2003 р. № 76/2003. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/76/2003/print1158043232217649> [Prorishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 11 lystopada 2002 roku «Pro stan tekhnogennoi ta pryrodnoi bezpeky v Ukraini» : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 4 liut. 2003 r. № 76/2003. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/76/2003/print1158043232217649>].

7. **Про схвалення** Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січ. 2017 р. № 61-р. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249709478> [Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychnykh situatsii : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 sich. 2017 r. № 61-r. – Rezhym dostupu : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249709478>].

*Надійшла до редколегії 17.02.17*