

УДК 351.86

*Н. Г. Клименко,
к. держ. упр., доцент кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою, Національна академія державного управління при Президенті України, м. Київ*

РЕФОРМУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЯКІ ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ (2012—2015 РОКИ)

N. Klimenko,
candidate of Sciences in public administration, associate professor of the Department of globalistics,
European integration and national security administration National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine

REFORM OF THE CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITIES, WHICH PROVIDE FORMATION
AND REALIZATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION IN UKRAINE
(2012—2015 YEARS)

У статті на підставі аналізу законодавчих та інших нормативно-правових актів України досліджено зміни в системі, статусі та повноваженнях центральних органів виконавчої влади, на які у 2012—2015 роках покладалося забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері цивільного захисту населення і територій.

The article is based on an analysis of legislative and other legal acts of Ukraine investigated changes in the status and powers of the central authorities, which in 2012—2015 years was entrusted to ensure the formation and implementation of state policy in the field of civil protection of population and territories.

Ключові слова: національна безпека, цивільний захист, надзвичайна ситуація, державна політика, центральні органи виконавчої влади, державне управління.

Key words: national security, civil protection, emergencies, public policy, central executive authorities, public administration.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Забезпечення цивільного захисту населення і територій та протидія надзвичайним ситуаціям (далі — НС) різного характеру належить до першочергових завдань щодо забезпечення національної безпеки України. Не остання роль у їх забезпеченні належить центральним органам виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту в Україні.

АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ

Дослідженням різних аспектів державного управління в умовах НС, забезпечення природно-техногенної безпеки та цивільного захисту в Україні присвячені праці С. Андреева, С. Волошина, Г. Іщенко, Л. Жукової, А. Качинського, С. Кузніченка, В. Михайлова, Г. Реви, О. Тру-

ша, І. Шпильового та інших. При цьому дослідженню змін у системі, статусі та повноваженнях центральних органів виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту в Україні, не приділяється достатньої уваги.

МЕТА СТАТТІ

Метою є дослідження змін, що відбулися в системі, статусі та повноваженнях центральних органів виконавчої влади, на які у 2012—2015 роках покладалося забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні, внаслідок реформування центральних органів виконавчої влади.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

З прийняттям 02.10.2012 Кодексу цивільного захисту України (далі — Кодекс) в Україні на рівні законодав-

ства було закріплено остаточний перехід від цивільної оборони до цивільного захисту (далі — ЦЗ). У зв'язку з цим в Україні продовжилось реформування державних органів, на які покладено забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері ЦЗ.

Згідно з останнім Положенням про Міністерство надзвичайних ситуацій України (далі — МНС України), затвердженим Указом Президента України від 06.04.2011 № 402/2011, яке було чинним на момент прийняття Кодексу, МНС України було центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалась і координувалась Кабінетом Міністрів України.

МНС України було головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ, рятувальної справи та гасіння пожеж, державного нагляду у сфері техногенної, пожежної, промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, профілактики травматизму невинного характеру, а також гідрометеорологічної діяльності [8].

Його основними завданнями були формування та реалізація державної політики у визначених Президентом України сферах ЦЗ, запобігання, реагування та ліквідації наслідків НС техногенного, природного та військового характеру в мирний час та особливий період, рятувальної справи та гасіння пожеж, державного нагляду у сфері техногенної, пожежної, промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, профілактики травматизму невинного характеру, а також гідрометеорологічної діяльності [8].

Повноваження центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ, визначені Кодексом [2], передбачають, що цей орган, зокрема:

- здійснює безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту (далі — ЄДСЦЗ);

- формує проекти планів у сфері ЦЗ державного рівня на мирний час та особливий період і подає їх на розгляд Кабінету Міністрів України, організовує планування заходів ЦЗ центральними та місцевими органами виконавчої влади;

- проводить підготовку органів управління функціональних і територіальних підсистем ЄДСЦЗ та їх ланок;

- здійснює оповіщення та інформування центральних та місцевих органів виконавчої влади про загрозу та виникнення НС, здійснює методичне керівництво щодо створення і належного функціонування систем оповіщення ЦЗ різних рівнів;

- залучає підрозділи пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій усіх форм власності та координує їх діяльність під час ліквідації наслідків НС державного і регіонального рівнів, організовує проведення пошуково-рятувальних робіт та здійснює контроль за їх проведенням;

- забезпечує гасіння пожеж, рятування людей та надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших деяких видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю населення чи призводять до завдання матеріальних збитків;

- здійснює безпосереднє управління заходами з переведення ЄДСЦЗ з режиму функціонування у мирний час на функціонування в умовах особливого періоду;

- бере участь у розробленні мобілізаційного плану держави;

- розгортає у разі проведення мобілізації спеціальні формування, призначені для виконання окремих завдань ЦЗ міст, віднесених до груп ЦЗ, та суб'єктів господарювання, віднесених до категорій ЦЗ;

- визначає потребу в фінансових та матеріально-технічних ресурсах органів і підрозділів ЦЗ для виконання ними завдань особливого періоду та у разі проведення цільової мобілізації, подає відповідні пропозиції до центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері економічного і соціального розвитку;

- здійснює координацію, організацію та методичне керівництво щодо визначення стану готовності функціональних і територіальних підсистем до вирішення завдань ЦЗ у мирний час та в особливий період;

- формує та реалізує заходи державної політики щодо створення, утримання та реконструкції фонду захисних споруд ЦЗ, ведення їх обліку;

- формує та реалізує заходи державної політики щодо впровадження інженерно-технічних заходів ЦЗ, забезпечує нормативно-правове регулювання у цій сфері, здійснює роботу щодо віднесення населених пунктів та об'єктів національної економіки до груп (категорій) з ЦЗ, надає на запити замовників вихідні дані та вимоги, необхідні для розроблення та проектування цих заходів [2];

- формує та реалізує заходи державної політики у сфері радіаційного і хімічного захисту, координує та контролює здійснення заходів щодо захисту населення і територій при виникненні радіаційних аварій та НС, пов'язаних з вилівом (викидом) небезпечних хімічних речовин, встановлює вимоги для засобів радіаційного і хімічного захисту населення та аварійно-рятувальних формувань;

- здійснює прогнозування спільно із центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями імовірності виникнення НС, визначає показники ризику та здійснює районування території України щодо ризику виникнення НС;

- здійснює реалізацію державної політики стосовно заходів з евакуації населення, координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання з цих питань;

- забезпечує у межах своїх повноважень реалізацію державної політики з питань медичного та біологічного захисту населення у разі виникнення НС;

- здійснює ліквідацію медико-санітарних наслідків НС, надання екстреної медичної допомоги у зоні НС (осередку ураження) постраждалим та рятувальникам;

- забезпечує виконання заходів з мінімізації та ліквідації наслідків НС, пов'язаних з технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій, проводить просвітницьку та практично-навчальну роботу з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту;

- виконує піротехнічні роботи, пов'язані зі знешкодженням вибухонебезпечних предметів, що залишилися на території України після воєн, сучасних боєприпасів та підрильних засобів (крім вибухових пристроїв, що використовуються в терористичних цілях), крім територій, які надані для розміщення і постійної діяльності військових частин, установ, військових навчальних закладів, підприємств та організацій ЗС України, інших військових формувань, затверджує порядок організації таких робіт та порядок взаємодії під час їх виконання;

- проводить експертизи НС та визначає їх рівні;

— здійснює нормативно-правове регулювання щодо порядку організації та здійснення державного нагляду у сферах пожежної і техногенної безпеки, дозвільно-реєстраційної діяльності, оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, порядку та умов застосування запобіжних заходів;

— затверджує перелік критеріїв, за якими проводиться розмежування категорій зон радіоактивно забруднених територій;

— затверджує відомчі норми і правила щодо фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання;

— бере участь у формуванні державного оборонного замовлення;

— здійснює міжнародне співробітництво у сфері ЦЗ;

— створює та веде Державний реєстр потенційно небезпечних об'єктів [2].

За Законом України "Про центральні органи виконавчої влади" [10], систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади. При цьому міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Отже, з формулювання Кодексом повноважень центрального органу виконавчої влади можна зробити висновки, що мова йде про центральний орган виконавчої влади у статусі міністерства, адже на нього покладається і формування і реалізація державної політики у сфері ЦЗ.

Водночас Указом Президента України від 24.12.2012 № 726/2012 "Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" [5] було передбачено утворити Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі — ДСНС України), реорганізувавши МНС України та Державну інспекцію техногенної безпеки України.

Зазначеним Указом [5] також внесено зміни до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, затвердженої Указом Президента України від 09.12.2010 № 1085 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади", відповідно до яких ДСНС України була віднесена до центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, а саме: через Міністра оборони України.

Згодом, Указом Президента України від 16.01.2013 № 20/2013 "Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій" [1] було затверджено положення про ДСНС України.

Згідно з Положенням [1], основними завданнями ДСНС України визначалися:

— реалізація державної політики у сферах ЦЗ, захисту населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності;

— здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах пожежної і техногенної безпеки, ЦЗ, за діяльністю аварійно-рятувальних служб;

— внесення на розгляд Міністрові оборони України пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері;

— реалізація в межах своєї компетенції державної політики у сфері волонтерської діяльності.

Згодом, на підставі змін, що відбулися у чинному законодавстві, до Положення про Міністерство оборони України, затвердженого Указом Президента України від 06.04.2011 № 406/2011, Указом Президента України від 02.09.2013 № 468/2013 внесено зміни, відповідно до яких до основних завдань Міноборони України було віднесено забезпечення формування державної політики у сферах ЦЗ, захисту населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідації НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності [9].

Крім того, в положенні були відображені повноваження Міністра оборони щодо координації та спрямування діяльності ДСНС України.

Після відновлення у 2014 році дії окремих положень Конституції України, постановою Кабінету Міністрів України від 25.04.2014 № 120 [4] було встановлено, що діяльність ДСНС України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ.

Згідно з новим Положенням про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 № 401 з наступними змінами до нього [6], до повноважень МВС України, зокрема, віднесено забезпечення формування державної політики у сфері ЦЗ, в тому числі запобігання виникненню НС, захисту населення і територій від НС та ліквідації НС, гідрометеорологічної діяльності.

Крім зазначених повноважень, до положення про МВС України не включене жодне з інших повноважень, передбачених Кодексом стосовно формування державної політики (див. курсив), а лише відображені повноваження Міністра внутрішніх справ щодо спрямування та координації діяльності визначених Кабінетом Міністрів України центральних органів виконавчої влади.

Статтею 19 Конституції України [3] встановлено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

При цьому слід зазначити, що деякі повноваження, передбачені Кодексом (див. курсив), серед яких, зокрема, формування та реалізація заходів державної політики у сфері радіаційного і хімічного захисту, не знайшли свого відображення ні в положенні про МВС України ні в положенні про ДСНС України.

Водночас у положенні [1] серед повноважень ДСНС України зазначено, що вона організовує та координує здійснення заходів у сфері радіаційного і хімічного захисту.

Водночас положенням про Міністерство екології та природних ресурсів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 № 32 [7], формування державної політики у сфері радіаційного захисту в межах повноважень, передбачених законом, віднесено до повноважень Мінприроди.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Підсумовуючи проведене дослідження доцільно зауважити, що відсутність системності у реформуванні центральних органів виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері ЦЗ в Україні, у тому числі і щодо визначення центрального органу виконавчої влади, що здійснює спрямування та координацію діяльності ДСНС України, а також часті зміни її ке-

рівництва в складних сучасних умовах не сприяють ефективному виконанню покладених на ДСНС України завдань.

Крім того, чинні положення про МВС України та ДСНС України не відображають усіх повноважень, передбачених Кодексом для центрального органу виконавчої влади, що формує та реалізує державну політику у сфері ЦЗ. Зважаючи на вимоги статті 19 Конституції України, положення ці органи потребують приведення у відповідність до вимог Кодексу. До того ж на сьогодні Урядом досі не затверджене положення про ДСНС України.

Водночас слід зазначити, що складні погодні умови, що протягом року виникають в різних регіонах України, а також події, що мають місце у східних регіонах країни, потребують запровадження ефективних та адекватних заходів з протидії НС різного характеру, збройній агресії та терористичній діяльності. Це свідчить про необхідність зваженого підходу до реформування центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері ЦЗ в Україні, результатом якого повинно стати підвищення ефективності державного управління у зазначеній сфері та забезпечення національної безпеки на належному рівні. Для цього необхідно остаточно вирішити, на який (-і) саме центральний (і) орган (и) покладатимуться повноваження щодо формування та реалізації державної політики у сфері ЦЗ, визначити межі цих повноважень, забезпечити підбір кадрів за професійними якостями. Аналіз зарубіжного досвіду країн Євросоюзу, зокрема Франції або Польщі, у цій сфері з подальшою його адаптацією до вітчизняних умов сприятиме такому визначенню. Отже, наукові дослідження у цій сфері залишатимуться актуальними і надалі, оскільки реформування органів виконавчої влади, які забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері ЦЗ в Україні, триває.

Література:

- Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: указ Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/20/2013/ed20130116>
- Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print1382533239434673>
- Конституція України [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
- Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінет Міністрів України від 25 квітня 2014 р. № 120 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/120-2014-%D0%BF>
- Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>
- Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінет Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 401 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/401-2014-%D0%BF>
- Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: постанова Кабінет Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — Режим досту-

пу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF>

8. Про Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України: указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 402/2011 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/402/2011/ed20110406>

9. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: указ Президента України від 06 квітня 2011 р. № 406/2011 з наступними змінами [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/406/2011>

10. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс] Верховна Рада України. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

References:

- The Verkhovna Rada of Ukraine (2013), The decree of the President of Ukraine "Some aspects of the State Service of Ukraine of Emergencies", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/20/2013/ed20130116> (Accessed 15 august 2015).
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2013), The Law of Ukraine "Code of civil protection of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (Accessed 15 august 2015).
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), Constitution of Ukraine, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 15 august 2015).
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Question guide and coordinate State Services for Emergency", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/120-2014-%D0%BF> (Accessed 15 august 2015).
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The decree of the President of Ukraine "On some measures for optimization of central executive bodies", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/726/2012> (Accessed 15 august 2015).
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/401-2014-%D0%BF> (Accessed 15 august 2015).
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF> (Accessed 15 august 2015).
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The decree of the President of Ukraine "On the Regulation of Ministry of Emergencies of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/402/2011/ed20110406> (Accessed 15 august 2015).
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The decree of the President of Ukraine "On the Regulation of the Ministry of Defense of Ukraine and the Regulations of the General Staff of the Armed Forces of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/406/2011> (Accessed 15 august 2015).
- The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On the central executive agencies" available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (Accessed 15 august 2015).

Стаття надійшла до редакції 15.09.2015 р.