

# ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.862.4

С. В. МАЙСТРО, О. О. ТРУШ

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

*Розглянуто нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні. Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя законодавства у сфері державного управління системою цивільного захисту в Україні.*

**Ключові слова:** нормативно-правовий механізм державного управління, цивільний захист, Кодекс цивільного захисту України.

*The normative-legal mechanism of state administration by the system of civil defence in Ukraine is considered. Problem aspects and contradictions of legislation are selected in the field of state administration by the system of civil defence in Ukraine.*

**Key words:** normative-legal mechanism of state administration, civil defence, Code of civil defence of Ukraine.

Насиченість території України промисловими об'єктами в декілька раз перевищує насиченість розвинених європейських країн. Майже третина з цих підприємств (близько 7,5 тис.) становить потенційну небезпеку [5]. Цілі регіони представляють зону з надзвичайно високим ступенем ризику виникнення аварій та катастроф техногенного походження, внаслідок яких гинуть люди, знищуються матеріальні цінності, ускладнюються умови виробництва і життя. Цей ризик постійно зростає, оскільки рівень зносу обладнання більшості промислових підприємств наближається до критичного. Наслідки антропогенного впливу на навколишнє середовище набувають все більш відчутних обрисів, особливо у випадках, коли дія природних та техногенних чинників потрапляють у резонанс. Тому запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідація їх наслідків, максимальне зниження масштабів втрат і збитків набули статусу загальнодержавної проблеми. Як наслідок, особливого значення набуває питання своєчасного виявлення та відстеження можливих надзвичайних ситуацій і визначення шляхів їх

запобігання та подолання, вирішення якого можливо лише за умов наявності дієвої системи державного управління системою цивільного захисту.

Дослідженню нормативно-правових засад державного управління системою цивільного захисту в Україні присвятили свої публікації такі вчені, як О. Євдін, В. Костенко, Є. Маслов та ін. [2; 4; 5]. Однак чимало питань стосовно напрямків удосконалення нормативно-правового механізму державного управління системою цивільного захисту в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення сутності та напрямків удосконалення нормативно-правового механізму державного управління системою цивільного захисту в Україні.

Правова держава, якою є Україна, не може існувати без правової культури, досконалого механізму застосування законів у будь-якій сфері життя, в тому числі у сфері безпеки життєдіяльності людини та суспільства в цілому. Стратегічні напрями та засоби вирішення проблеми захисту населення і територій в Україні спираються на основні положення Женевських конвенцій (1949 р.) щодо захисту жертв війни та Додаткових протоколів, з імовірного характеру воєнних дій, реальних можливостей держави щодо створення матеріальної бази захисту [5].

При цьому метою державного управління системою цивільного захисту є зниження ризику і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, підвищення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства та навколишнього середовища в межах показників прийнятної ризику, чого неможливо досягти без побудови дієвого нормативно-правового механізму державного управління системою цивільного захисту України.

Основу нормативно-правового механізму державного управління системою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій становлять: Конституція України, Кодекс цивільного захисту України, відповідні закони, Укази Президента України і Урядові рішення.

Зокрема, ст. 3 Конституції України декларує: “Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю” [1].

Основними законами України, які визначали державну політику у сфері цивільного захисту, механізм її реалізації в мирний та воєнний час, правовідносини та організаційні засади суб'єктів діяльності в цій сфері до 1 липня 2013 р. були закони України: “Про Цивільну оборону України”, 1993 р.; “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”, 2000 р.; “Про правові засади цивільного захисту”, 2004 р.; “Про аварійно-рятувальні служби”, 1999 р.; “Про пожежну безпеку”, 1993 р.; Указ президента України “Про концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій”, а також відповідні постанови Уряду.

9 лютого 2001 р. вийшов Указ Президента України № 80 “Про заходи щодо підвищення рівня захисту населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру”. Указ є базовим і програмним актом для подальшої діяльності органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту.

Відповідно до цього Указу, Кабінетом Міністрів України було прийнято такі постанови: “Про порядок створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків”, “Про утворення Державної інспекції цивільного захисту та техногенної безпеки” та ін. Цей пакет актів і нормативно правових документів розкриває суть нової державної політики у сфері цивільного захисту України.

Вочевидь, всі ці законодавчі акти розроблялися в різний час, деякі з них у зв’язку з відсутністю суб’єкта права, на який може поширюватись їхня дія, втратили свою актуальність. Крім того, деякі з них за змістом мали спільний предмет правового регулювання, містили численні дублювання та суперечності, а в багатьох випадках не відповідали нормам міжнародного гуманітарного права.

До набуття чинності Кодексом у державі де-юре як підтвердження недосконалості законодавства у сфері цивільного захисту паралельно функціонували три державні системи з 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”);

- єдина державна система цивільного захисту населення і територій (створена на підставі Закону України “Про правові засади цивільного захисту”) [2].

Ситуація, яка склалася в законодавчому полі, вимагала невідкладного його удосконалення.

Тому рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 р., уведеним в дію Указом Президента України від 26 червня 2008 р. № 590, було визначено доцільність розробки Кодексу цивільного захисту України як єдиного систематизованого законодавчого акта з питань цивільного захисту, а 2 жовтня 2012 р. за № 5403-VI Верховною Радою України було прийнято Кодекс цивільного захисту України [3].

Поява зазначеного нормативно-правового акта має велике значення, адже необхідність систематизації чинного законодавства з питань захисту населення, територій, матеріальних, культурних цінностей та інших об’єктів від загроз, пов’язаних із надзвичайними ситуаціями техногенного, природного, соціально-політичного і воєнного характеру в Україні вже давно назріла, тому прийняття єдиного кодифікованого законодавчого акта із зазначених питань,

безумовно, слід підтримати. До того ж, це управлінське рішення відзначається інноваційністю та оригінальністю на всьому пострадянському просторі, а отже, воно є знаковою подією для фахівців з питань цивільного захисту.

Кодекс ЦЗ, відтворив у своєму змісті найбільш необхідні актуальні положення законів України “Про правові засади цивільного захисту” від 24.06.2004 р. № 1859-IV, “Про пожежну безпеку” від 17.12.1993 р. № 3745-XII, “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру ” від 08.06.2000 р. № 1809-III, “Про аварійно-рятувальні служби” від 14.12.1999 р. № 1281-XIV, що припинили дію з 01.07.2013 р. у зв’язку із набранням чинності цим Кодексом, врегулювавши комплекс питань у сфері цивільного захисту як-то:

- організаційно-правові засади функціонування єдиної державної системи цивільного захисту;
- функції і повноваження суб’єктів забезпечення цивільного захисту;
- заходи щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання цим ситуаціям, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків; процедуру навчання з питань цивільного захисту різних суб’єктів;
- фінансове та матеріально-технічне забезпечення заходів цивільного захисту; комплектування органів управління та сил цивільного захисту;
- проходження служби цивільного захисту;
- соціальний та правовий захист співробітників служби цивільного захисту тощо [4].

Унормування наведених вище питань в одному законодавчому акті, безсумнівно, має позитивно вплинути на якість правозастосовної практики та, як наслідок, на ефективність державного управління у сфері цивільного захисту України.

У Кодексі встановлюється кардинально нове поняття і сутність терміну “цивільний захист”. Його розробники уважно вивчили та проаналізували, в якому значенні вживається термін “цивільний захист” у Законі України “Про правові засади цивільного захисту”. У зазначеному законі наведено, що цивільний захист – це система (комплекс) заходів, які здійснюються органами виконавчої влади.

Положеннями статей 16 та 17 Конституції України визначено, що питання забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи є обов’язком держави, а захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави [1].

Відповідно до Конституції України кожен громадянин України має право на захист свого життя і здоров’я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха та на вимогу гарантій забезпечення реалізації цього права від органів державної влади та суб’єктів господарювання.

Грунтуючись на таких положеннях Конституції України, у ст. 4 Кодексу встановлюється, що цивільний захист – це функція держави, яка спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом попередження і ліквідації таких ситуацій та надання допомоги постраждалим [1].

Для реалізації такої важливої функції держави, як цивільний захист, з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, в країні створюється Єдина державна система цивільного захисту і визначаються суб'єкти забезпечення цивільного захисту.

У Кодексі розділом “Єдина державна система цивільного захисту” конкретизовані склад і структура Єдиної державної системи цивільного захисту, порядок її створення, а також порядок створення територіальної й функціональної підсистем (що визначено вперше).

Також визначено, що керівництво функціонуванням Єдиної державної системи цивільного захисту, її підсистем і ланок підсистем покладається на відповідних посадових осіб, зокрема:

- керівництво Єдиною державною системою цивільного захисту – на Кабінет Міністрів України;

- безпосереднє керівництво функціональною підсистемою та її ланкою – на керівника органу, що створив таку підсистему, ланку;

- безпосереднє керівництво територіальною підсистемою Автономної Республіки Крим – на Раду міністрів Автономної Республіки Крим;

- безпосереднє керівництво іншими територіальними підсистемами та їх ланками покладають на посадових осіб, які очолюють органи, що створили такі підсистеми, ланки.

Кодекс містить окремі статті, які визначають конкретні положення щодо створення та функціонування кожного виду формувань сил цивільного захисту. У Кодексі встановлюється, що роботами з ліквідації надзвичайних ситуацій керує одна особа – керівник робіт з ліквідації надзвичайної ситуації. Визначаються положення і норми щодо його призначення, повноваження, права та інше, що регулює відносини керівника робіт з ліквідації надзвичайної ситуації. Свої повноваження і функції керівника робіт з ліквідації надзвичайної ситуації здійснює за принципом єдиноначальності. Також Кодексом встановлюється необхідність створення і функціонування Штабу з ліквідації надзвичайної ситуації як робочого органу керівника робіт з ліквідації надзвичайної ситуації, положення і норми щодо його функціонування [3].

Главою “Ліквідація надзвичайних ситуацій” в окремій статті встановлено норми щодо тимчасового введення в Україні або в межах конкретної її території режимів підвищеної готовності та надзвичайної ситуації. Зазначені режими неодноразово вводилися у межах конкретних територій, але правових підстав для цього не було. Відповідними статтями глави визначаються норми та регулюються відносини стосовно проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, гасіння пожеж, проведення відновлювальних робіт, життєзабезпечення постраждалих.

Глава “Відшкодування матеріальних збитків та надання допомоги постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій” нова. У спеціальних законах з питань цивільного захисту положень щодо відшкодування збитків та надання допомоги немає. Вона містить статтю “Соціальний захист постраждалих”, якою визначено статус постраждалого в надзвичайних ситуаціях, установлено перелік заходів соціального захисту та відшкодування збитків, джерела фінансування, за рахунок яких реалізують заходи соціального захисту. Окремими статтями визначено порядок відшкодування збитків, забезпечення постраждалих житлом, яке внаслідок надзвичайних ситуацій стало непридатним для проживання, питання надання медичної, психологічної, гуманітарної допомоги тощо.

У Кодексі міститься окремий розділ, який регулює відносини та визначає відповідні норми й положення, пов’язані з підготовкою фахівців із питань цивільного захисту, органів управління та сил цивільного захисту.

Розділ “Фінансове та матеріально-технічне забезпечення заходів цивільного захисту” містить статтю, що визначає положення щодо фінансування медико-психологічної реабілітації рятувальників, медичних працівників Державної служби медицини катастроф, постраждалих, громадян, яких залучали до проведення робіт із ліквідації надзвичайних ситуацій, неповнолітніх осіб, постраждалих від лиха [3].

Уперше на законодавчому рівні визначено статус рятувальників, їхні обов’язки та права, уточнено і конкретизовано положення стосовно соціального і правового захисту осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, працівників органів управління та сил цивільного захисту, а також осіб, звільнених зі служби цивільного захисту.

Кодексом конкретизовано питання планування діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту, зокрема передбачено, що керівник суб’єкта господарювання з кількістю персоналу 50 осіб і менше розробляє та затверджує Інструкцію щодо дій персоналу суб’єкта господарювання в разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, а не план реагування на надзвичайні ситуації, як це було передбачено відповідними документами.

Також визначено положення і норми стосовно аварійно-рятувального обслуговування об’єктів господарювання і територій, для яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій, аварійно-рятувальними службами та формуваннями Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, надання ними платних послуг, які не суперечать та не заважають їхній основній діяльності [2; 3].

Прийняття Кодексу ЦЗ означатиме прочне входження в науково-теоретичний і практичний обіг сфери державного управління, пов’язаної із протидією надзвичайним ситуаціям різного характеру, нормативного терміну “цивільний захист”, 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 [4].

Нова ідеологія протидії катастрофам і надзвичайним ситуаціям передбачає об'єднання всіх компонентів захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій з визначенням єдиного координатора, у ролі якого виступає Державна служба з надзвичайних ситуацій України за активною участю науково-дослідних установ.

Реалізація всього, що визначено вищенаведеними законодавчими актами, є провідним завданням органів виконавчої влади всіх рівнів, які причетні до проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, а саме зазначено, що запобігання виникненню надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та ефективна ліквідація їх наслідків є одним із головних пріоритетів у діяльності Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Отже, дієвий нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту має враховувати національний та міжнародний досвід з питань цивільного захисту, представляти собою єдину систему державного управління з протидії надзвичайним ситуаціям в Україні, що сприятиме зниженню ризику виникнення надзвичайних ситуацій, формуванню належних правових, економічних і організаційних засад захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період, а також підвищенню ефективності державної політики у сфері цивільного захисту, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### Література:

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – С. 381–418.
2. *Євдін О.* Кодекс цивільного захисту України: що нового? [Електронний ресурс] / *О. Євдін.* – Режим доступу : <http://oppb.com.ua>.
3. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.
4. *Андрєєв С. О.* Прийняття кодексу цивільного захисту України: останній крок до ліквідації державної системи цивільної оборони? // Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (5 квітня 2013 р.) : у 2 ч. – Ч. 1 / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – С. 12–16.
5. *Маслов Є. П.* Державна політика у сфері цивільного захисту України в умовах надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] / Є. П. Маслов. – Режим доступу : [www.zerkalov.kiev.ua](http://www.zerkalov.kiev.ua).

*Надійшла до редколегії 05.08.2014 р.*