

УДК 351:347.132.15

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.37>**С. П. Потеряйко**

кандидат військових наук, доцент,
заступник начальника науково-організаційного відділу
Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ В ЄДИНІЙ ДЕРЖАВНІЙ СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

У науковій статті розглянуто проблемні питання щодо функціонування правового механізму державного управління в єдиній державній системі цивільного захисту. Визначено, що нині важливою умовою розвитку національної безпеки України є створення обставин безпечної життєдіяльності населення країни. Зазначено, що важливою функцією держави є цивільний захист, який реалізується, зокрема, шляхом захисту населення від надзвичайних ситуацій з метою їх запобігання, ліквідації наслідків і надання допомоги постраждалим.

В сучасних умовах рішенням керівництва держави здійснюються заходи щодо реформування сектору безпеки та оборони загалом і єдиної державної системи цивільного захисту зокрема. Триває перебудова центрального державного органу влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, – Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Аналіз законодавства України зі сфери цивільного захисту засвідчив наявність в окремих нормативно-правових актах прогалин, розбіжностей і невизначеностей. Зокрема, це стосується питань щодо розмежування завдань між органами державного управління функціональної та територіальної підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх взаємодії.

Спираючись на положення чинних законодавчих актів, у науковій статті запропоновано додаткові заходи, які мають виконувати органи державного управління та сили цивільного захисту під час реагування на надзвичайні ситуації. Основним завданням органів управління та підрозділів цивільного захисту під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у надзвичайних ситуаціях визначено порятунок людей, збереження їх життя та здоров'я.

Встановлено, що правовий механізм державного управління у сфері цивільного захисту потребує удосконалення шляхом внесення змін і доповнень до правової бази зазначеної сфери, зокрема, до Кодексу цивільного захисту України та Положення про єдину державну систему цивільного захисту щодо уточнення та розмежування завдань між органами державного управління функціональної та територіальної підсистем єдиної державної системи цивільного захисту, деталізації сутності поняття «реагування на надзвичайні ситуації».

Ключові слова: єдина державна система цивільного захисту, надзвичайна ситуація, органи державного управління, правовий механізм, сектор безпеки та оборони.

Постановка проблеми. Нині важливою проблемою державності країни є реалізація її головної функції – створення сприятливих умов для безпечної життєдіяльності її громадян. Попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій (далі – НС) техногенного, природного, соціального, а наразі й військового характеру з метою збереження життя та здоров'я

людей, забезпечення сталого розвитку країни є одним зі складників національної безпеки держави.

Для реалізації зазначеної функції держави затверджено Концепцію розвитку сектору безпеки та оборони України (далі – Концепція), метою якої є створення безпекових та оборонних спроможностей країни, що є базисом національної системи реагування на НС. Визначену мету планується реалізувати шляхом

виконання комплексу завдань, зокрема, удосконаливши єдину державну систему цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ) для її ефективного функціонування шляхом приведення у відповідність зі стандартами Європейського Союзу, що дає змогу гарантовано забезпечити адекватне і гнучке реагування на весь спектр загроз національній безпеці України [1].

Отже, наразі в Україні існує проблема щодо відповідності результатів функціонування ЄДСЦЗ у її нинішньому вигляді викликам і загрозам українському суспільству, що частіше пов'язано із недоліками правового механізму державного управління в цивільному захисті (далі – ЦЗ). Оцінювання результатів виконання цієї функції органами державної влади не можливо виконати без детального аналізу теперішнього стану ЄДСЦЗ і правового забезпечення зазначеної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковці в галузі науки державного управління приділяють увагу дослідженню проблемних питань державного управління у сфері ЦЗ загалом і ЄДСЦЗ зокрема. Так, О. Лещенко дослідив стан ЄДСЦЗ як складника системи забезпечення національної безпеки, проаналізував досвід України щодо забезпечення ЦЗ в умовах конфлікту гібридного типу, визначив шляхи перетворення зазначеної системи у сучасному безпековому середовищі, пріоритети подальшого удосконалення законодавчої, нормативно-правової бази та організаційного забезпечення ЦЗ у системі національної безпеки [2, с. 3].

Розвиток Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) з погляду стратегії національної безпеки має підвищити її спроможності щодо ефективного управління ЄДСЦЗ. У зв'язку із зазначеним І. Неклонський і Д. Соколов запропонували математичну модель, в якій процеси описано математичними методами дослідження операцій, що забезпечує обґрунтування рішення щодо підвищення ефективності діяльності зазначеної системи в різних режимах її функціонування [3, с. 82–83].

С. Андреев визначив стан інституційного забезпечення діяльності ЄДСЦЗ, її функціональних і територіальних підсис-

тем, постійних і координаційних органів, запропонував напрями та механізми інституціонального вдосконалення зазначеної системи [4, с. 15].

Актуальну наукову задачу в державному управлінні щодо формування нової організаційної структури в управлінні системою ЦЗ України виокремили В. Квашук та Ю. Рак, які розробили та презентували інформаційну модель зазначеної структури на основі критерію «централізація-децентралізація» [5, с. 92].

Н. Клименко провела аналіз основних завдань ЄДСЦЗ, її складників у різних режимах функціонування (повсякденного, підвищеної готовності, НС, надзвичайного стану) і завдань, які система виконує у випадку їх запровадження. Авторка детально розглянула дії органів державного управління зазначеної системи під час загрози та виникнення НС, проведення рятувальних робіт [6, с. 98–100].

Актуальну наукову проблему щодо розробки шляхів модернізації системи ЦЗ і вдосконалення державного управління в зазначеній сфері розглянув А. Любінський. Такими шляхами автор у статті, зокрема, визначив покращення оснащення сил ЦЗ новою сучасною технікою, озброєнням і запровадження передових технологій ведення аварійно-рятувальних робіт, розмінування територій, удосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності у сфері ЦЗ, узагальнення міжнародного досвіду створення та функціонування систем державного управління в умовах НС, впровадження новітніх інформаційних технологій [7, с. 104–108].

Є. Романенко проаналізував стан функціонування ЄДСЦЗ, визначив основні проблеми державного управління її структурними елементами на всіх рівнях, розкрив ключові проблеми в діяльності ДСНС щодо безпосереднього управління ЄДСЦЗ, довів необхідність її реформування [8, с. 38].

Проблемним питанням сучасного стану ЄДСЦЗ, на думку науковців [9, с. 11], є структура органів управління, їхні повноваження, функції та завдання. Автори запропонували внести зміни та доповнення у Кодекс цивільного захисту України (далі – Кодекс) щодо створення системи управління в цивільному захисті та

порядку призначення керівника робіт із ліквідації наслідків НС й утворення штабу. Однак проблемні питання щодо функціонування правового механізму в ЄДСЦЗ, на наш погляд, потребують більш ретельного наукового дослідження.

Мета статті – на основі аналізу попередніх наукових праць, законодавства сфери ЦЗ виявити проблемні питання щодо функціонування правового механізму державного управління в ЄДСЦЗ і запропонувати шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу.

Постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 року № 11 затверджено Положення про ЄДСЦЗ (далі – Положення). У ньому зазначено, що ЄДСЦЗ складається з функціональних і територіальних підсистем, які постійно діють [10]. У Положенні визначено, що функціональні підсистеми ЄДСЦЗ (далі – функціональні підсистеми) створюються центральними органами виконавчої влади з метою захисту населення і територій від НС, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил ЦЗ до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС. Територіальні підсистеми ЄДСЦЗ (далі – територіальні підсистеми) створюються з метою здійснення заходів щодо захисту населення і територій від НС у відповідному регіоні.

В основному законодавчому акті, що регулює правові відносини у сфері ЦЗ, – Кодексі визначено складники захисту населення і територій від НС (розділ IV), а саме [11] «оповіщення та інформування суб'єктів забезпечення ЦЗ; укриття населення у захисних спорудах ЦЗ та евакуаційні заходи; інженерний, радіаційний, хімічний, медичний, біологічний і психологічний захист, забезпечення санітарного та епідемічного добробуту населення; навчання населення діям у НС». Тобто реагування на НС, проведення аварійно-рятувальних робіт не належать до захисту населення і територій від НС.

Отже, ґрунтуючись на вказаних нормативно-правових актах, зазначимо, що функціональна та територіальна підсистеми ЄДСЦЗ створюються з метою провадження заходів щодо захисту населення і територій від НС, а функціональна підсистема використовується ще й для забезпе-

чення готовності підпорядкованих їй сил ЦЗ до дій за призначенням.

Відповідно до статті 8 Кодексу завданнями ЄДСЦЗ визначено, зокрема, захист населення у разі виникнення НС, проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації їх наслідків. У зв'язку з цим постають питання: «Які органи управління та сили здійснюють безпосереднє реагування на НС, якщо це не передбачено метою створення згаданих підсистем?», «Чи враховано усі заходи, які мають виконуватися органами управління та силами ЦЗ під час реагування на НС?».

Статтею 24 Положення визначено основні завдання, які виконуються ЄДСЦЗ за режимами її функціонування, зокрема, в режимі НС: «Організація робіт із локалізації та ліквідації наслідків НС, залучення для цього необхідних сил і засобів» [10, ст. 24, п. 3]. Однак розмежування зазначених завдань між підсистемами ЄДСЦЗ у Положенні не розкрито. Зазначене свідчить про наявні недоліки у правовому механізмі, що забезпечує функціонування ЄДСЦЗ.

Також вважаємо, що не у повному обсязі визначено сутність реагування на НС, що викладено у п. 37, ст. 2 Кодексу. На нашу думку, реагування на НС додатково має включати «інформування та оповіщення про загрозу або виникнення НС; переведення органів управління та сил ЦЗ в режими підвищеної готовності та НС; дії органів управління та сил ЦЗ у режимах підвищеної готовності та НС; управління під час ліквідації наслідків НС, залучення сил ЦЗ і проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт; взаємодію органів управління та сил ЦЗ; організацію основних видів забезпечення в зазначених умовах» [12, п. 3].

Ґрунтуючись на засадах статті 3 Конституції України, де, зокрема, визначено, що «людина, її життя, здоров'я і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», вважаємо, що основним завданням органів управління та сил ЦЗ підсистем ЄДСЦЗ в умовах НС є порятунк населення та надання йому допомоги. Отже, встановлено, що правовий механізм державного управління у сфері ЦЗ потребує удосконалення шляхом внесення змін

і доповнень до правової бази зазначеної сфери.

Висновки і пропозиції. Окреслено наукову проблему, сутність якої полягає в необхідності реформування сектору безпеки і оборони загалом і ЄДСЦЗ зокрема. Проведений аналіз попередніх наукових праць свідчить про те, що стан ЄДСЦЗ як складника забезпечення національної безпеки в умовах конфлікту гібридного типу не відповідає сучасним викликам українському суспільству. Система ДСНС як центральний орган державної влади, який реалізує політику у сфері ЦЗ, потребує реорганізації та розвитку, зокрема, шляхом удосконалення її нормативно-правового забезпечення.

Науковцями, які провадять дослідження із розглянутої проблематики, запропоновано сформувати нову організаційну структуру в управлінні системою ЦЗ, напрями щодо удосконалення дій органів державного управління в різних режимах їх функціонування. Отже, погляди науковців збігаються щодо нагальної потреби модернізації системи ЦЗ і вдосконалення державного управління в цій сфері.

Детальний аналіз законодавчих актів, які регламентують діяльність органів державного управління у сфері ЦЗ, засвідчив про наявність прогалин і невідповідностей, зокрема, щодо функціонування та взаємодії між складниками функціональної та територіальної підсистем ЄДСЦЗ у режимах підвищеної готовності та НС, особливо під час підготовки та реагування на НС. Запропоновано додаткові заходи, що мають виконувати органи управління та сили ЦЗ під час реагування на НС, в яких порятунок життя та надання допомоги населенню визначено їх центральним і найбільш важливим завданням.

Встановлено, що правовий механізм державного управління у сфері ЦЗ потребує удосконалення шляхом внесення змін і доповнень до правової бази зазначеної сфери, зокрема до п. 37 ст. 2 Кодексу щодо визначення поняття «реагування на НС» і ст. 24 Положення щодо уточнення та розмежування завдань між органами управління підсистем ЄДСЦЗ у різних режимах функціонування, зокрема щодо реагування на НС.

Список використаної літератури:

1. Концепція розвитку сектору безпеки і оборони : Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 04.03.2016. № 92/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016#Text> (дата звернення: 24.02.2021).
2. Лещенко О.Я. Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу : автореф. дис. канд. політ. наук: спец. 21.01.01 «Основи національної безпеки держави (політичні науки)» / Нац. ін-т. стратегіч. дослідж. Київ, 2020. 21 с.
3. Неклонський І.М., Соколов Д.Л. Математична модель діяльності системи цивільного захисту в різних режимах функціонування. *Проблеми надзвичайних ситуацій. Науковий журнал*. Вип. 24, 2016. С. 82–86.
4. Андреев С.О. Інституціональні засади розвитку державних систем цивільного захисту : дис. д-ра наук держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Нац. акад. держ. упр. при Презид. Укр. Київ, 2017. 552 с.
5. Квашук В.П., Рак Ю.П. Система цивільного захисту та безпеки держави, проектно-орієнтоване управління: компетентнісний підхід. *Вісн. Львів. держ. ун-ту безпеки життєдіяльн.* : зб. наук. пр. Львів : ЛДУБЖД. 2013. № 7. С. 92–99.
6. Клименко Н.Г. Єдина державна система цивільного захисту: складники, завдання та режими функціонування. *Інвестиції: практика та досвід*. № 3/2015. С. 95–100.
7. Любінський А.М. Сучасний стан і перспективи модернізації системи цивільного захисту України. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львів : ЛРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 43. С. 104–109.
8. Романенко Є.В. Концептуальні засади реформування державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ. *Аспекти публічного управління. Науковий журнал*. № 3(29), березень 2016 року. С. 38–46.
9. Белікова К.Г., Потеряйко С.П. Удосконалення правового та організаційного механізмів державного управління у сфері цивільного захисту. *Публічне управління та адміністрування на сучасному етапі державотворення* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (24 жовтня

- 2019 року, м. Київ). Київ : КНТЕУ, 2019. С. 10–12.
10. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.02.2021).
11. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 24.02.2021).
12. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 223 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.02.2021).

Poteriaiko S. Issues related to the functioning of the legal mechanism in the unified national system of civil protection

The paper examines problematic issues on functioning of the public administration legal mechanism in the Unified National System of Civil Protection. The study determined the creation of conditions for the safe functioning of the country's population as an important factor for the development of the national security of Ukraine nowadays. It is highlighted that civil protection is an important function of the state, which is aimed at protecting of the population from disasters through emergency prevention, response and providing assistance for victims.

In the current context, measures are being taken by the leadership of the state to reform the security and defence sector in general and the Unified State System of Civil Protection, in particular. The restructuring of the central state body – the State Emergency Service of Ukraine, which implements the national policy in civil protection, is under way.

Analysis of civil protection legislation of Ukraine highlighted gaps, disagreements and uncertainties in individual legal and regulatory acts. In particular, it concerns the delineation of tasks between the state administrative bodies of the functional and territorial subsystems of the Unified National System of Civil Protection and their interaction, as well.

Based on existing legislation, additional measures are proposed to be implemented by both public administrative bodies and civil protection forces during emergency response. The main task of the administrative bodies and civil protection units carrying out rescue and other urgent work during emergency response is to save people, to protect their lives and health.

It is stated that the legal mechanism of public administration in civil protection needs to be improved through changes and additions to the legal base in particular to the Code of Civil Protection of Ukraine and the Regulations on the Unified National System of Civil Protection related to clarifying and delineating the tasks between the state administrative bodies of the functional and territorial subsystems of the Unified National System of Civil Protection and specification of the concept "emergency response".

Key words: *Unified National System of Civil Protection, emergency, public administrative bodies, legal mechanism, security and defence sector.*