

*В. А. Шойко,  
к. і. н., доцент кафедри державної служби,  
менеджменту та навчання за міжнародними проектами, ІДУЦЗ НУЦЗ України*

# ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

*У науковій статті досліджено проблеми нормативно-правового забезпечення діяльності органів державного управління під час повсякденної діяльності та реагування на надзвичайні ситуації.*

*In scientific article explored problems normative-legal provision to activity organ state management during everyday activity and reactions on exceeding situations.*

*Ключові слова: органи державного управління, нормативно-правове забезпечення, Кодекс законів про цивільний захист.*

*Key words: public administration, regulatory support, Code of Civil Protection.*

Масштабність наслідків аварій, катастроф та стихійних лих ставить проблему ліквідації надзвичайних ситуацій та мінімізації негативних наслідків від них в ряд найбільш актуальних і важливих завдань органів виконавчої влади.

Разом з тим, практична діяльність органів управління і сил системи цивільного захисту, ефективність заходів щодо протидії аваріям, катастрофам та іншим надзвичайним ситуаціям не завжди відповідають вимогам забезпечення необхідного рівня безпеки людини на сучасному етапі розвитку суспільства.

Суттєві недоліки в організації оперативного реагування на масштабні надзвичайні ситуації, прийнятті своєчасних і адекватних оперативній обстановці рішень, а також у проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт свідчать про недостатній рівень організації управління в надзвичайних ситуаціях. Як свідчить аналіз, ці причини у більшості випадків породжені відсутністю достатнього досвіду та необхідних знань у керівників всіх ланок управління системи цивільного захисту, а також протиріччями, що закладені в основі нормативно-правових актів сфери цивільного захисту.

На даний час актуальним питанням є усунення протиріч та дублювань, які існують у законодавстві сфери цивільного захисту, з метою забезпечення ефективного функціонування органів державного управління під час запобігання та реагування на надзвичайні ситуації.

У дослідженнях, що проводилися раніше Жуковою Л.А., Клименко Н.Г., Ситником Г.П., Трушем О.О., Шпільовим І.М., Альбошцієм О.В., Федорчаком О., Тищенком В.О. та ін., розглядалися проблеми функціонування системи дер-

жавного управління у сфері цивільного захисту та механізмів побудови її підсистем, змісту та структури механізмів державного управління, управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, змісту нормативно-правових актів сфери цивільного захисту. Але слід відмітити, що у попередніх наукових дослідженнях не у повному обсязі розглядалися питання впливу якості нормативно-правової бази у сфері цивільного захисту на функціонування органів державного управління у сфері цивільного захисту.

Відповідно до вимог Закону України від 24 червня 2004 року N 1859-IV "Про правові засади цивільного захисту", цивільний захист — це система 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. Цивільний захист здійснюється з метою:

1) реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки та захисту населення територій, матеріальних та культурних цінностей, довкілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період;

2) подолання наслідків надзвичайних ситуацій, у

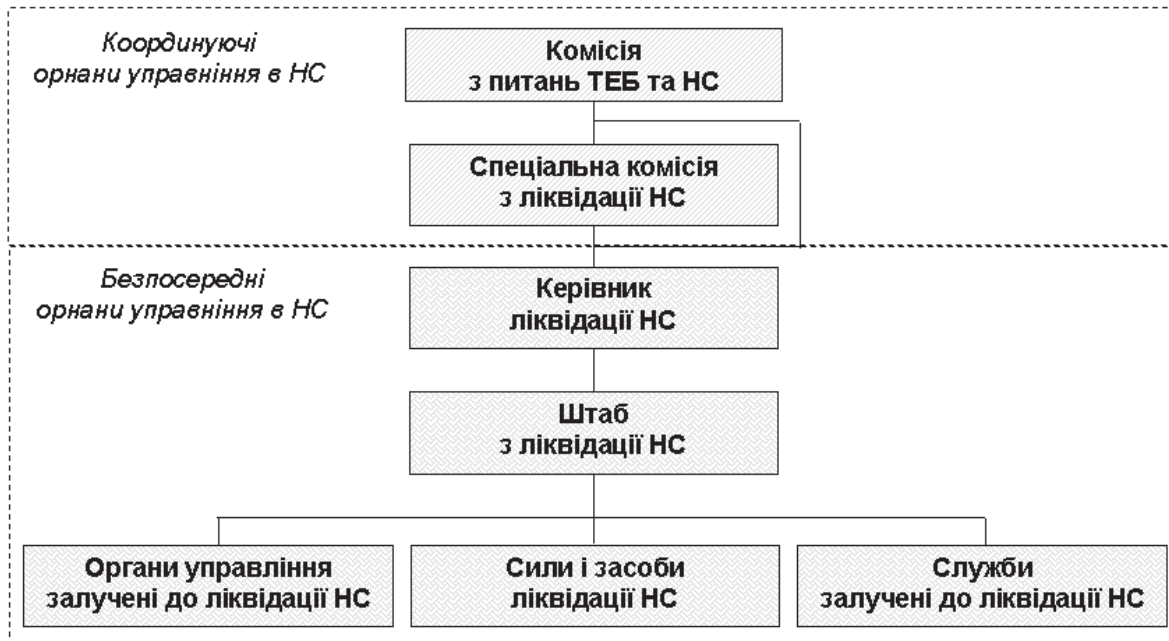


Рис. 1. Загальна схема органів управління в надзвичайних ситуаціях

тому числі наслідків надзвичайних ситуацій на територіях іноземних держав відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Для підвищення ефективності цивільного захисту і подолання негативних тенденцій необхідно забезпечити реалізацію цілеспрямованої державної політики у сфері цивільного захисту, проте чіткому визначенню її пріоритетів перешкоджає наявність у законодавстві положень, що дублюють, а в деяких випадках — не узгоджуються один з одним.

Недосконалість нормативно-правового забезпечення діяльності у сфері цивільного захисту призводить до неефективного виконання завдань щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від їх наслідків.

Відповідні завдання і повноваження органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій визначені не в повному обсязі. Крім того, система управління процесами у сфері цивільного захисту потребує удосконалення.

На сьогодні відносини у сфері цивільного захисту регулюються Законами України "Про Цивільну оборону України", "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру", "Про правові засади цивільного захисту", "Про аварійно-рятувальні служби", "Про пожежну безпеку", "Про війська Цивільної оборони України" та "Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони".

Аналіз актів законодавства, що регулюють відносини у сфері цивільного захисту, свідчить, що вони потребують узгодження з метою усунення протиріч та дублювання.

На сьогодні в державі одночасно функціонують три системи протидії надзвичайним ситуаціям: система цивільної оборони, єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру та єдина система цивільного захис-

ту, що призводить до неузгодженості дій центральних і місцевих органів виконавчої влади в частині виконання покладених на них завдань та, у цілому, — до зниження ефективності роботи з реагування на надзвичайні ситуації.

Відповідно до [1; 2] для управління цивільним захистом в державі утворюється система органів управління в надзвичайній ситуації. Так, до координуючих органів управління в НС відносяться: постійно діюча комісія з питань техногенно-екологічної ситуації та надзвичайних ситуацій і спеціальна комісія з ліквідації НС, яка створюється у разі виникнення НС. Для безпосередньої організації робіт з ліквідації НС або її наслідків та керівництва залученими органами управління, силами і службами одним із вищезазначених органів управління призначається уповноважений керівник з ліквідації НС (далі — уповноважений керівник).

Для організації і координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт уповноваженим керівником створюється штаб з ліквідації НС. Ієрархія органів управління в НС показана на рис. 1 [1; 2].

Відповідно до [3] Державна, регіональна, місцева та об'єктова комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій є постійно діючими органами, які координують діяльність органів виконавчої влади відповідного рівня і служб об'єкта, пов'язану з безпекою та захистом населення і територій від НС та реагуванням на НС. Основними завданнями комісій є: координація діяльності відповідних органів виконавчої влади, пов'язаної з функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту; організація та керівництво проведенням робіт з ліквідації наслідків НС. Положення про Державну комісію з питань ТЕБ та НС затверджено постановою КМ України від 16 лютого 1998 р. № 174.

В той же час у [4] відзначається, що Спеціальна Урядова, регіональна, місцева та об'єктова комісії з ліквідації НС є координуючими органами. Вони утворюються рішеннями відповідного органу виконавчої вла-

ди, органу місцевого самоврядування, керівника підприємства, установи та організації у разі виникнення НС відповідного рівня. Основними завданнями комісії є: організація виконання комплексу заходів щодо ліквідації НС; визначення заходів щодо захисту населення і територій від наслідків НС; безпосередня організація та координація дій органів виконавчої влади, пов'язаної з виконанням заходів щодо ліквідації наслідків НС; забезпечення життєдіяльності постраждалого населення. Положення про спеціальні комісії затверджено постановою КМ України від 14 червня 2002 р. № 843.

Крім того, у [5] сказано, що Уповноважений керівник з ліквідації НС призначається відповідним органом виконавчої влади в залежності від рівня НС для організації робіт з ліквідації конкретної НС та безпосереднього керівництва залученими до проведення аварійно-рятувальних невідкладних робіт органами управління і силами. Його функції визначено постановою КМ України від 19 серпня 2002 р. № 1201.

Аналіз вищезазначеного свідчить про те, що для реагування на надзвичайні ситуації утворюються органи управління, повноваження і завдання яких регламентуються різними законодавчими актами та дублюються за змістом. У зв'язку з цим на даний час існує ситуація, коли на державному, регіональному та місцевому рівнях функціонують органи управління з питань цивільного захисту, що мають однакові повноваження, завдання і функції, внаслідок чого виникають протиріччя під час організації управління, знижується ефективність виконання завдань цивільного захисту. Отже, недосконалість організаційного, структурного та нормативно-правового забезпечення діяльності у сфері цивільного захисту призводить до неефективного виконання завдань органами державного управління щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення діяльності у сфері цивільного захисту потребує перегляду, уніфікації та кодифікації з метою розроблення єдиного законодавчого акта.

Стає нагальним питання визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми на основі порівняльного аналізу можливих варіантів.

Першим варіантом розв'язання проблеми є внесення змін до Закону України "Про правові засади цивільного захисту", а також інших законів, що регулюють відносини у сфері цивільного захисту. Недоліками цього варіанта є:

- збереження функціонування в Україні трьох систем протидії надзвичайним ситуаціям, що призводить до дублювання повноважень органів виконавчої влади у зазначеній сфері;

- відсутність можливості уніфікації положень законодавства у сфері цивільного захисту.

Другим варіантом розв'язання проблеми законодавчого врегулювання відносин у сфері цивільного захисту та уніфікації нормативно-правових актів у зазначеній сфері є розроблення Кодексу на базі Законів України "Про Цивільну оборону України", "Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру", "Про правові засади цивіль-

ного захисту", "Про аварійно-рятувальні служби", "Про пожежну безпеку", "Про війська Цивільної оборони України", "Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони". Цей варіант є оптимальним, оскільки його реалізація дасть змогу створити єдину систему цивільного захисту, уніфікувати законодавство у сфері цивільного захисту та уникнути протиріч і дублювання окремих положень. Кодекс повинен бути основним законодавчим актом у сфері цивільного захисту, що визначає основні засади державної політики і заходи щодо її реалізації, регулює відносини суб'єктів діяльності у зазначеній сфері, а також враховує та узгоджує положення, які містяться у законодавстві з питань цивільного захисту.

## ВИСНОВКИ

Найбільш ефективним шляхом вирішення даних проблемних питань вбачається у поетапному переробленні існуючої нормативно-правової бази сфери цивільного захисту, а саме у розробленні одного законодавчого акту — Кодексу законів про цивільний захист, яким будуть визначені основи, закладено єдині правила організації і здійснення цивільного захисту з визначенням конкретних функцій, завдань та повноважень Кабінету Міністрів України, державного органу виконавчої влади у сфері цивільного захисту (МНС України) та інших органів виконавчої влади.

У подальшому пропонується розроблення необхідних нормативно-правових актів (Постанов Кабінету Міністрів України), а на їх підставі всіма іншими органами виконавчої влади відомчих документів (наказів, директив, інструкцій тощо). Таким чином, буде значно обмежено кількість нормативних документів на всіх рівнях, а їх дієвість та якість підвищиться. Скасування всіх діючих на даний час законів та інших нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту, положення яких дублюють а іноді і протирічать одне одному, дозволить значно оптимізувати систему цивільного захисту в цілому.

## Література:

1. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій. Т.2 Організація управління в надзвичайних ситуаціях / За заг. ред. В.М. Антонця. — К.: Купріянова, 2007. — 636 с.
2. Закон України від 24 червня 2004 року N 1859-IV "Про правові засади цивільного захисту".
3. Постанова КМ України від 16 лютого 1998 р. № 174 "Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій".
4. Постанова КМ України від 14 червня 2002 р. № 843 "Про затвердження Загального положення про спеціальну Урядову комісію з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру і Загального положення про спеціальну комісію з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру регіонального, місцевого та об'єктового рівня".
5. Постанова КМ України від 19 серпня 2002 р. № 1201. "Про затвердження Положення про штаб з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру".

*Стаття надійшла до редакції 13.10.2011 р.*