

УДК 351:911.372.7

Глуха В. В.,

к.держ.упр., науковий співробітник наукового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України

Glukha V. V.,

PhD in public administration, researcher of the research department on problems of management in the field of civil protection, National university of civil protection of Ukraine

Помаза-Пономаренко А. Л.,

к.держ.упр., старший науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки, Національний університет цивільного захисту України

Pomaza-Ponomarenko A. L.,

PhD in public administration, senior scientific employee of the scientific department of problems on state security, National university of civil protection of Ukraine

**Нормативно-правове забезпечення державного управління сферою
безпеки життєдіяльності**

Regulatory support of the state administration of life safety field

Анотація. Проаналізована нормативно-правова база державного

управління сферою безпеки життєдіяльності. Установлено, що в ній (базі) наявна достатня кількість правових актів, які регламентують як державне управління розвитком території, так і дії щодо попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Визначено два найважливіших правових акта, покликаних регулювати сферу безпеки життєдіяльності – Кодекс цивільного захисту України і Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Вони відзначаються поєднанням багатосуб'єктного підходу щодо загального управління територіями в умовах надзвичайного стану. Разом із тим доведено, що недостатньо повно та чітко висвітлено питання щодо забезпечення розвитку регіонів в умовах надзвичайних ситуацій як територіальних соціально-економічних систем. Вирішення такого питання аргументовано здійснити шляхом включення відповідних статей до Кодексу цивільного захисту України.

Summary. The regulatory base of the state administration of the area of life safety was analyzed. It was determined that it (base) has sufficient amount of legal instruments regulating both the state administration of territory development and the actions directed at the prevention and the elimination of the consequences of emergencies. The most important two legal instruments regulating the area of life safety are the Code of Civil Protection of Ukraine and the Law of Ukraine “On the Legal Regime of a State of Emergency.” They are notable for the combination of the multisubjective approach to the general territory management under the emergency conditions. At the same time, it was proved that the question of ensuring of the development of regions as the territorial social and economic systems under the emergency conditions was not covered in full and clearly enough. It was proved that it is necessary to solve this issue by including the relevant articles into the Code of Civil Protection of Ukraine.

Ключові слова: державне управління, нормативно-правове забезпечення, сфера безпеки життєдіяльності, надзвичайні ситуації.

Keywords: public administration, legal support, life safety field, emergency situations

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Значна увага до проблем забезпечення безпеки життєдіяльності приділяється сьогодні як науковцями, так і керівництвом держави. Це обумовлене значною концентрацією різноманітних ресурсів у межах окремо взятої території, які виступають головним потенціалом країни в контексті інтеграційних прагнень нашої держави. Разом із тим, вирішення останнього завдання видається можливим за умови кардинального оновлення механізмів державного управління, зокрема регіонального, які залишаються економічно неефективними, а також подекуди соціально, технологічно й екологічно небезпечними, що призводить до виникнення небезпеки найважливішим сферам життєдіяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методичні засади державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (далі – НС) знайшли відображення в наукових працях С. Андрєєва, В. Андропова, О. Барило, П. Волянського, С. Домбровської, Л. Жукова, О. Євсюкова, С. Кузніченко, В. Назаренко, Б. Порфір'єва, Р. Приходька, А. Роміна, В. Садкового, О. Соболя, О. Труша, І. Шпильового та ін. Незважаючи на досить ґрунтовний і масштабний розгляд проблем, пов'язаних із розвитком територій і забезпеченням системи безпеки, ще недостатньо опрацьованими залишаються питання розробки ефективних організаційних і правових механізмів державного управління безпекою розвитку регіонів в умовах НС і таких найважливіших сфер їх життєдіяльності, як соціальної й економічної.

Формулювання цілей статті. Отже, метою статті є дослідження правового підґрунтя державного управління сферою безпеки життєдіяльності

з позиції досконалості й обґрунтування рекомендацій щодо вдосконалення такого підґрунтя.

Виклад основного матеріалу. Надзвичайні ситуації виникають у різних сферах суспільного життя, і взаємовідносини в таких випадках регулюються низкою нормативно-правових актів [1; 7, с. 88]. Зокрема, вони створюють передумови для функціонування й удосконалення всієї системи державного управління сферою безпеки життєдіяльності, а саме:

- забезпечують права громадян України на пріоритет їх життя і здоров'я та визначають відповідні заходи до їх реалізації;
- установлюють систему органів, зміст і спрямованість їхньої діяльності стосовно управління в галузі безпеки життєдіяльності;
- наповнюють змістом соціальні функції впливу в загальній системі управління безпекою життєдіяльності тощо.

Власне, державне управління сферою безпеки життєдіяльності здійснюється шляхом установлення та налагодження прямого і зворотного зв'язків між елементами його системи, підґрунтя якого становить нормативно-правова база. Значна кількість актів, що до неї входять, визначають як загальні принципи, так і специфіку забезпечення життєдіяльності на окремо взятій території в умовах НС Це Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» і Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [2]. Крім цих нормативно-правових актів, слід виокремити й такі:

- Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»;
- Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів»;
- Закон України «Про планування і забудову територій»;
- Закон України «Про Генеральну схему планування території

України» тощо [там само**Ошибка! Источник ссылки не найден.**].

Досить зручно, що з нормативно-правовою базою щодо державного управління сферою безпеки життєдіяльності можна ознайомитись на офіційному сайті Державної служби України з надзвичайних ситуацій (у розділі «Нормативна база»). З точки зору проблематики нашого дослідження, серед них варто виокремити два найважливіших – Кодекс цивільного захисту України [3] і Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [6].

Розглядаючи ці нормативно-правові акти, варто зробити акцент на тих нормах, що стосуються управління розвитком територій в умовах НС, і встановити їхню досконалість/недосконалість. Для цього вважаємо за необхідне навести відповідні статті в оригінальній редакції, зробивши «наголос» за допомогою коментарів і виділення курсивом.

Щодо Кодексу цивільного захисту України, то його ст. 1 установлює, що цей Кодекс регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів АРК, органів місцевого самоврядування, права й обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності [3].

При цьому п. 26 ст. 2 містить таке визначення НС – це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній

господарської діяльності [3].

У ст. 4 Кодексу зазначено, що 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. Щодо суб'єктів цивільного захисту, то ст. 6 визначає, що він забезпечується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про основи національної безпеки України» [4], суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно у мирний час, а також в особливий період у межах реалізації заходів держави щодо оборони України. До таких суб'єктів належать Уряд України, інші центральні органи виконавчої влади у сфері цивільного захисту, Рада міністрів АРК, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Як можна бачити, за винятком спеціальних центральних органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту всі інші суб'єкти належать до тих, що забезпечують безпосередньо або опосередковано соціально-економічний розвиток і систему безпеки територій [5; 7, с. 61].

Розгляд ст. 8 Кодексу [там само] показав, що принцип територіальності щодо організації управління в умовах надзвичайних ситуацій передбачає те, що забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

Принцип територіальності простежується й у ст. 73 аналізованого Кодексу [3], де власне зазначено, що для управління в режимі повсякденного функціонування суб'єктами забезпечення цивільного захисту, координації дій органів управління та сил цивільного захисту, здійснення цілодобового чергування та забезпечення функціонування системи збору, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку в районах надзвичайних

ситуацій у системі центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, функціонує державний центр управління в надзвичайних ситуаціях. При цьому *на регіональному рівні* (курсив наш. – В.Г. і А.П.-П.) у системі центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, функціонують центри управління в надзвичайних ситуаціях. У в разі виникнення надзвичайних ситуацій до роботи центрів управління залучаються представники зацікавлених органів державної влади.

Стаття 8 Кодексу визначає такі основні завдання єдиної державної системи цивільного захисту:

- 1) забезпечення готовності міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС;
- 2) забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню НС;
- 3) навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення НС;
- 4) виконання державних цільових програм, спрямованих на запобігання НС, *забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат* (курсив наш. – В.Г. і А.П.-П.);
- 5) опрацювання інформації про НС, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків НС;
- 6) *прогнозування й оцінка соціально-економічних наслідків НС, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах* (курсив наш. – В.Г. і А.П.-П.);
- 7) *створення, раціональне збереження і використання резерву матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на НС* (курсив наш. – В.Г. і А.П.-П.);

- 8) оповіщення населення про загрозу та виникнення НС, своєчасне та достовірне інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи;
- 9) захист населення в разі виникнення НС;
- 10) проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків НС, організація життєзабезпечення постраждалого населення;
- 11) пом'якшення можливих наслідків НС у разі їх виникнення;
- 12) здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення (курсив наш. – В.Г. і А.П.-П.);
- 13) реалізація визначених законом прав у сфері захисту населення від наслідків НС, у т. ч. осіб (чи їх сімей), що брали безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій;
- 14) інші завдання, визначені законом [3].

Як можна бачити з наведеного переліку, чотири завдання з чотирнадцяти (які виділені курсивом) безпосередньо пов'язані з питаннями управління соціально-економічним розвитком і безпекою території в умовах НС. Приділяє Кодекс увагу і питанням психологічного захисту населення, що також є важливою передумовою для забезпечення розвитку території в умовах НС.

У Кодексі визначаються й певні організаційні принципи державного управління територією в умовах НС. Так, ст. 71 містить положення, що для координації дій органів державної влади та місцевого самоврядування, органів управління та сил цивільного захисту, а також організованого та планового виконання комплексу заходів і робіт з ліквідації наслідків НС використовуються пункти управління та центри управління в НС; утворюються спеціальні комісії з ліквідації наслідків НС; призначаються керівники робіт з ліквідації наслідків НС; утворюються штаби з ліквідації наслідків НС; визначається потреба в силах цивільного захисту; залучаються сили цивільного захисту до ліквідації наслідків НС [3].

Статтею 71 Кодексу також передбачено, що загальне керівництво організацією та проведенням заходів і робіт з ліквідації наслідків НС здійснює залежно від рівня та характеру походження НС Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, на адміністративній території або території яких сталася надзвичайна ситуація [там само]. Варто погодитися із Р. Приходько, що очевидним є поєднання багатосуб'єктного підходу щодо загального управління територіями в умовах НС з утворенням спеціальної штабної організаційної структури, що забезпечує оперативне управління на території в умовах НС [4]. Особливості статусу і функціонування штабу визначено ст. 76: штаб є робочим органом керівника робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, тому рішення про утворення та ліквідацію штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, його склад приймає керівник робіт з ліквідації наслідків НС. Зі штабом узаємодіють і забезпечують його роботу відповідні центри управління в НС. При цьому розпорядження і вказівки керівника робіт з ліквідації наслідків НС для персоналу таких центрів управління обов'язкові для виконання (ст. 73 Кодексу) [3]. Власне, керівнику робіт з ліквідації наслідків НС надаються суттєві й виключні повноваження, які стосуються не лише безпосередньо ліквідації наслідків НС, а й управління безпекою території в цілому. Це підтверджується переліком питань, з яких дана особа самостійно приймає рішення. До них належать такі: 1) здійснення заходів з евакуації; 2) *зупинення діяльності суб'єктів господарювання* (курсив наш. – В.Г. і А.П.-П.), розташованих у зоні надзвичайної ситуації, та обмеження доступу населення до такої зони; 3) *залучення в установленому порядку до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт необхідних транспортних засобів, іншого майна суб'єктів господарювання* (курсив наш. – В.Г. і А.П.-П.), розташованих у зоні надзвичайної ситуації, аварійно-рятувальних служб, а також громадян за їх згодою; 4) інші рішення, необхідні для ліквідації наслідків НС та забезпечення безпеки постраждалих.

Як зазначено вище, другий важливий правовий документ – Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [6]. Він визначає зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, *особливості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану* (курсив наш. – В.Г. і А.П.-П.), додержання прав і свобод людини та громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану.

З огляду на предмет нашого дослідження цікавим є те, яким чином даний Закон визначає діяльність владних суб'єктів щодо державного управління територією в умовах надзвичайного стану, зумовленого НС різного характеру. Адже у ст. 1 Закону надзвичайний стан визначається як особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні НС техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [6]. При цьому ст. 2 Закону визначає, що метою введення надзвичайного стану є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких НС техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки,

відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, *створення умов для нормального функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства* (курсив наш. – В.Г. і А.П.-П.) [там само]. Останнє є дуже важливим, з точки зору забезпечення державного управління безпекою регіонів і територіальним розвитком, оскільки здійснювати це неможливо без належно функціонуючих владних структур.

Підсумовуючи, зауважимо, що аналізований Закон, як і Кодекс цивільного захисту України, визначає поєднання багатосуб'єктного підходу щодо загального управління територіями в умовах надзвичайного стану з утворенням штабної організаційної структури, що забезпечує оперативне управління на території в умовах НС (див. ст. 9 Закону [там само]). Разом із тим, статтею 14 Закону визначається, що для координації дії органів, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану з питань підтримання правопорядку і забезпечення безпеки громадян на відповідній території згідно з Указом Президента України про введення надзвичайного стану на місцях можуть створюватися *оперативні штаби* (курсив наш. – В.Г. і А.П.-П.). До складу цих штабів можуть включатися представники Служби безпеки України, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту, внутрішніх справ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій [1; 4].

Ще одна подібність до Кодексу цивільного захисту України [3] полягає в тому, що Законом передбачено створення та функціонування спеціального суб'єкта управління – військового командування [6]. У Кодексі таким спеціальним суб'єктом є керівник робіт з ліквідації наслідків НС. Відмінність

між цими правовими документами полягає в тому, що військове командування є колективним суб'єктом, оскільки згідно зі ст. 10 Закону військовим командуванням, якому надається право разом з органами виконавчої влади, Радою міністрів АРК та органами місцевого самоврядування здійснювати заходи правового режиму надзвичайного стану, є: Головний орган військового управління Національної гвардії України; Служба безпеки України; Військова служба правопорядку у ЗС України [6].

Суб'єкти управління територією в умовах надзвичайного стану мають досить широкі повноваження [там само, ст. 17], а саме здійснювати:

1) евакуацію людей з місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень;

2) *тимчасово забороняти будівництво нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів* (курсив наш. – В.Г. і А.П.-П.), діяльність яких не пов'язана з ліквідацією НС або забезпеченням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формувань;

3) установлення карантину, запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності;

4) *мобілізацію та використання ресурсів підприємств, установ і організацій* (курсив наш. – В.Г. і А.П.-П.), незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації НС з обов'язковою компенсацією понесених втрат;

5) *зміну режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтацію їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності* (курсив наш. – В.Г. і А.П.-П.), необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт тощо.

Деякі з перелічених заходів можуть безпосередньо впливати на

соціально-економічну ситуацію на території, на якій введено надзвичайний стан. І загалом ніхто не заважає спрямовувати ці заходи не лише на нормалізацію обстановки і ліквідацію наслідків НС, а й на соціально-економічний розвиток даної території. Наприклад, через створення нових робочих місць, переорієнтацію діяльності підприємств і їх переобладнання, залучення на території додаткових ресурсів тощо.

Висновки. Аналіз нормативно-правових актів дозволяє зробити такий висновок: наявна достатня кількість нормативно-правових актів, що регламентують як державне управління розвитком території, так і дії щодо попередження і ліквідації наслідків НС. Незважаючи на це, недостатньо повно і чітко висвітлено питання щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій в умовах НС. На наш погляд, це питання потребує унормування шляхом додання відповідних статей до Кодексу цивільного захисту України.

Література:

1. Євсюков О. П. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій / О. П. Євсюков // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – № 1. – С. 263–267.
2. Збірник нормативно-правових актів з питань надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру / за заг. ред. В. В. Дурдинця. – К. : Чорнобильінтерінформ, 2001. – Вип. 3. – 532 с.
3. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
4. Приходько Р. В. Сучасний стан структури органів державного управління у сфері протидії виникненню і ліквідації надзвичайних ситуацій /

Р. В. Приходько // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 1. – С. 211–218.

5. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

6. Про правовий режим надзвичайного стану [Електронний ресурс] : Закон України від 06.03.2000 р. № 1550-III. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.

7. Сучасний стан організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні [Електронний ресурс] : монографія / В.А. Андронов, С.М. Домбровська, О.М. Семків, В.Ю. Назаренко. – Х., 2014. – 230 с. – Режим доступу: <http://nuczu.edu.ua/ukr/science/kriz/print/>.

References:

1. Yevsyukov, O. P. (2012), "Features of public administration in emergency situations", *Aktual`ni problemy derzhavnogo upravlinnya*, vol. 1, pp. 263–267.

2. Durdynec`, V. V. (2001), *Zbirnyk normatyvno-pravovykh aktiv z pytan` nadzvychajnykh situacij tekhnogennogo ta pryrodnogo kharakteru* [Collection of law on emergency situations of technogenic and natural character], Chornobyl`interinform, Kyiv, Ukraine.

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "Code of Civil Defense of Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (Accessed 16 February 2016).

4. Prykhod`ko, R. V. (2011), "The modern state of structure of the government in combating the emergence and elimination of emergency situations", *Aktual`ni problemy derzhavnogo upravlinnya*, vol. 1, pp. 211–218.

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On National Security of Ukraine", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>(Accessed 16 February 2016).

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "On legal regime of emergency", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>(Accessed 16 February 2016).

7. Andronov, V. A. Dombrovs`ka, S. M. Semkiv, O. M. and Nazarenko, V. Yu. (2014), *Suchasnyj stan organizacijno-pravovogo zabezpechennya derzhavnogo upravlinnya pozhezhnoyu bezpekoyu v Ukraini* [The modern state of organizational and legal support of state regulation of fire safety in Ukraine], Kharkiv, Ukraine, available at: <http://nuczu.edu.ua/ukr/science/kriz/print/>.