

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 34:351.86](477)

Оксана Бойко

*аспірант кафедри інформаційних технологій та інформаційних систем
ДРІДУ НАДУ при Президентіві України*

КОДЕКС ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ – ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Проаналізовано виконання Кодексу цивільного захисту України, розроблених на його вимоги нормативно-правових документів. Здійснено оцінку їх практичної реалізації та актуальності в умовах реформування єдиної державної системи цивільного захисту. Досліджено внесені на виконання Кодексу цивільного захисту України зміни до Закону України «Про національну безпеку України». Обґрунтовано необхідність внесення змін та доповнень до Кодексу цивільного захисту України, в контексті європейської інтеграції України, подальшої децентралізації влади. Запропоновано зміст необхідних змін та доповнень до Кодексу цивільного захисту України.

Ключові слова: Кодекс цивільного захисту України; нормативно-правове забезпечення; система цивільного захисту; державне управління; децентралізація влади; європейська інтеграція.

Oksana Boiko

PhD student of DRIPA NAPA under the President of Ukraine

THE CODE OF CIVIL PROTECTION OF UKRAINE AS THE BASIS OF THE STATE ADMINISTRATION ORGANIZATION IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION IN MODERN STATE FORMATION CONDITIONS

The Code of Civil Protection of Ukraine regulates relations related to protection of the population, territories, environment and property from emergencies, response to them, functioning of the unified state civil protection system, and defines the powers of state authorities, local authorities, as well as rights and obligations of citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons, enterprises, institutions and organizations regardless of their form of ownership. It has the significant theoretical, in particular for the organization of state administration in the sphere of civil protection, and practical importance for ensuring functioning of the unified state system of civil protection, its functional and territorial subsystems and their sectors. However, being relevant nowadays, the Code of Civil Protection of Ukraine urgently needs substantial amendments to be made.

The purpose of the article is to analyze the implementation of the Code of Civil Protection of Ukraine and normative legal documents, developed due to its requirements, to evaluate their practical implementation and relevance in the context of the unified state system of civil protection reforming, as well as to reason the need for amendments and additions to be made. The article also implements the task of analyzing the amendments made to the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine” for the implementation of the Code of Civil Protection of Ukraine, their practical significance and relevance.

The main conclusion of the article is the necessity of amendments and additions to be made to the Code of Civil Protection of Ukraine in order to bring it in line with modern requirements in the context of European integration of Ukraine and further decentralization of the power.

As a final outcome of the article, specific proposals on amendments and additions to be made to the Code of Civil Protection of Ukraine have been made regarding management of the civil protection of Ukraine, formation and implementation of state policy in the sphere of civil protection, clarification of the powers between the subjects of civil protection, ensuring fire safety, insurance in the sphere of civil protection, etc.

Key words: the Code of Civil Protection of Ukraine; regulatory and legal support; civil defense system; public administration; decentralization; European integration.

© Бойко О. А., 2019.

Постановка проблеми

На сучасному етапі державотворення в Україні як ніколи актуальним постає питання ефективного державного управління. Триває реалізація Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, яка відповідає принципам державного управління, розробленим експертами Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGA) у тісній співпраці з Європейською Комісією та серед основних напрямів реформування визначає формування і координацію державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтового аналізу та участі громадськості) [1]. Важливе місце належить державному управлінню у сфері цивільного захисту, організація якого здійснюється на основі Кодексу цивільного захисту України. Саме аналізу впровадження положень Кодексу цивільного захисту України на сучасному етапі державотворення присвячена ця стаття.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Ретельний аналіз нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної державної системи цивільного захисту сприяє своєчасному внесенню змін та доповнень до чинного законодавства, розробці та прийняттю нових нормативно-правових актів, які необхідні для забезпечення ефективного функціонування створеної на виконання Кодексу цивільного захисту України єдиної державної системи цивільного захисту.

Питання нормативно-правового забезпечення функціонування системи цивільного захисту в Україні досліджувались в наукових працях та статтях С. Андрєєва, О. Бикова, М. Болотських, П. Волянського, В. Доманського, В. Костенка, І. Криничної, В. Кропивницького, В. Михайлова, О. Невінчаного, Є. Романченка, В. Садкового, А. Терент'євої та інших.

В контексті впровадження положень Кодексу цивільного захисту України в умовах реформування системи цивільного захисту, реалізації Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій, децентралізації влади та європейської інтеграції ці питання досліджувались в наукових працях М. Андрієнка, О. Бабаджанової, О. Бойко, А. Борисова, О. Євдіна, О. Євсюкова, В. Костенка, Є. Романченка, О. Черкасова та інших.

Мета

Проаналізувати стан впровадження положень Кодексу цивільного захисту України, проблеми, що постали під час практичної їх реалізації на сучасному етапі розвитку системи цивільного захисту, внесення змін до чинного законодавства України у сфері цивільного захисту, прийняття нових нормативно-правових актів з урахуванням подальшого реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України,

Виклад основного матеріалу

Ідея усунення всіх розбіжностей в законодавстві з питань цивільного захисту шляхом розробки та прийняття Кодексу виникла ще у 2001 році, а вже в Указі Президента України від 4

лютого 2003 року № 76 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 11 листопада 2002 року «Про стан техногенної та природної безпеки в Україні» Кабінету Міністрів України визначено завдання щодо забезпечення розроблення впродовж 2003 року проекту Кодексу України про цивільний захист населення [13].

Прийняття в 2004 році Закону України «Про правові засади цивільного захисту» не розв'язало всі існуючі в цивільному захисті проблеми, а в Україні склалася ситуація коли юридично були чинні три державні системи 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») та єдина державна система цивільного захисту населення і територій (створена на підставі Закону України «Про правові засади цивільного захисту»). На практиці ж функціонувала лише одна, яка й розв'язувала всі визначені завдання у сфері цивільного захисту.

Окрім того правові норми у сфері цивільного захисту регулювало більше десяти законів України, при цьому деякі з них втратили свою актуальність та потребували скасування, положення інших мали суперечності та дублювання законодавства.

На виконання вимог Указу Президента України від 30 червня 2008 року № 590 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України» від 16 травня 2008 року «Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» щодо розробки протягом 2008 року проекту Кодексу України про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій (цивільний захист) Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі – МНС) було розроблено проект Кодексу цивільного захисту України як єдиний систематизований законодавчий акт з питань цивільного захисту [14].

Кодекс цивільного захисту України був прийнятий Верховною Радою України 2 жовтня 2012 року та введений в дію з 1 липня 2013 року. З введенням цього Кодексу в дію втратили чинність Закони України «Про Цивільну оборону України», «Про пожежну безпеку», «Про загальну структуру та чисельність військ Цивільної оборони України», «Про війська Цивільної оборони України», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» та «Про правові засади цивільного захисту».

Кодексом цивільного захисту України цивільний захист визначено як функцію держави, спрямовану 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 [2].

На виконання Кодексу створена єдина державна система цивільного захисту у складі функціональних, територіальних систем та їх ланок з метою реалізації

державної політики у сфері цивільного захисту. Керівництво єдиною державною системою цивільного захисту здійснює Кабінет Міністрів України.

Правові норми Кодексу усунули суперечності та дублювання законодавства, розмежували повноваження і функції центральних і місцевих органів виконавчої влади, визначили у єдиному законодавчому акті основні засади державної політики у сфері цивільного захисту.

Завдяки прийняттю Кодексу, впроваджено заходи для зменшення наглядових та контрольних функцій у сфері техногенної та пожежної безпеки. Повністю скасовано процедуру отримання дозволів органів пожежної безпеки на початок робіт, встановлено виключно судовий порядок зупинення роботи суб'єктів господарювання і лише за наявності порушень, що створюють загрозу життю або здоров'ю людей. Це, в свою чергу, дозволило суттєво полегшити умови ведення бізнесу в Україні.

На виконання положень Кодексу цивільного захисту України та з метою подальшого вдосконалення системи цивільного захисту МНС у взаємодії з іншими органами виконавчої влади розроблено більше 100 нормативно-правових актів (постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, наказів МНС, які пройшли державну реєстрацію в Міністерстві юстиції України). У відповідність із цим Кодексом приведено нормативно-правові акти МНС, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України, переглянуто критерії визначення суб'єктів господарювання з високим ступенем прийнятного ризику у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Після створення Указом Президента України від 24 грудня 2012 року № 726 Державної служби України з питань надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), як центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, здійснює безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту, ДСНС у стислі строки забезпечено завершення розробки нормативно-правової бази, необхідної для введення в дію з 1 липня 2013 року Кодексу цивільного захисту України, та організовано реалізацію його положень.

Єдиною державною системою цивільного захисту забезпечується реалізація державної політики у сфері цивільного захисту. Постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 року № 11 затверджено Положення про єдину державну систему цивільного захисту, визначено її основні завдання [5].

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2015 року № 101 затверджено типові положення про функціональну і територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту. Функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту створюються центральними органами виконавчої влади у відповідній сфері суспільного життя (згідно визначеного Положенням переліку). Територіальні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту створюються в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [9].

Порядок розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2017 року № 626 [6].

Для координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації Кабінетом Міністрів України утворюється Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Положення про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 року № 18 [4].

Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями утворюються регіональні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Районними державними адміністраціями, виконавчими органами міських рад, районними у містах та селищними радами утворюються місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Типове положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 року № 409 [8].

Важливим є затвердження Кабінетом Міністрів України Порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту та Положення про спеціалізовані служби цивільного захисту. Відповідні постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України прийнято з метою забезпечення реалізації основних завдань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій (оповіщення та інформування суб'єктів забезпечення цивільного захисту; укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту та евакуаційні заходи).

Зокрема розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 31 січня 2018 року № 43-р схвалено Концепцію розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, реалізацію якої передбачається здійснити двома етапами протягом 2018-2023 років [11].

В прийнятих 12 лютого 2015 року на виконання Кодексу цивільного захисту України змінах до Закону України «Про основи національної безпеки України» вперше в історії українського державотворення органи та підрозділи цивільного захисту віднесені до суб'єктів забезпечення національної безпеки України, визначено загрози національним інтересам і національній безпеці України у сфері цивільного захисту, основні напрями державної політики з питань національної безпеки України у сфері цивільного захисту [3].

Враховуючи європейський та євроатлантичний курс України, Верховна Рада України 21 червня 2018 року прийняла Закон України «Про національну безпеку України». Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» Державна служба України з надзвичайних ситуацій є складовою сектору безпеки і оборони. На виконання статті 29 цього Закону Міністерством внутрішніх справ України розробляється Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України як документ довгострокового планування на основі Стратегії національної безпеки України [10].

Наразі в Україні триває реформування системи цивільного захисту, вдосконалення державного управління у цій сфері. На виконання Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій заплановано розробку і прийняття нових та внесення змін до чинних актів законодавства з урахуванням європейських стандартів, імплементацію передового світового досвіду функціонування систем цивільного захисту, покращення матеріально-технічного забезпечення, удосконалення соціального захисту працівників ДСНС, підвищення престижу служби цивільного захисту тощо [12].

Зокрема в Кодекс цивільного захисту України необхідно внести зміни в частині керівництва єдиною державною системою цивільного захисту. В чинній його редакції відсутні положення щодо визначення начальника цивільного захисту України Прем'єр - міністра України, начальниками територіальних підсистем - голів відповідних державних адміністрацій. Потребують врегулювання питання формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту.

Значну кількість питань потрібно вирішити із урахуванням змін в територіальній організації влади в Україні, зокрема уточнити як на центральному так і на регіональному рівнях розподіл повноважень під час виконання заходів цивільного захисту населення і територій, взаємодію функціональних та територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту в умовах виникнення надзвичайних ситуацій.

Передбачається суттєвий перегляд діючої системи нагляду і контролю в сфері пожежної та техногенної безпеки, запобігання надзвичайним ситуаціям та профілактики пожеж, впровадження добровільного страхування, значне розширення мережі місцевих пожежних команд у територіальних громадах та залучення добровольців для забезпечення пожежної охорони.

Необхідних коректив потребує реформування системи цивільного захисту у зв'язку із затвердженням Програми діяльності Кабінету Міністрів України, якою зокрема визначено завдання досягнення максимальної доступності послуг аварійно-рятувальних служб у будь-якій точці України; посилення спроможності авіаційної та корабельно-катерної складових реагування на надзвичайні ситуації; удосконалення операційних процедур системи реагування на надзвичайні ситуації; модернізації системи централізованого оповіщення населення про надзвичайні ситуації; підвищення рівня захищеності від пожеж для населення шляхом запровадження сучасного ризик-орієнтованого підходу до запобігання пожежам; досягнення прийнятого рівня ризику виникнення пожеж та підвищення ефективності пожежогасіння; створення сучасної мережі центрів управління в надзвичайних ситуаціях; забезпечення максимального покриття території сучасними послугами у сфері гідрометеорології тощо. Визначено завдання досягнення стандартів прибуття пожежно-рятувального підрозділу до місця виклику: на території міста – до 10 хвилин, поза межами міста (сільська місцевість) – до 20 хвилин; оповіщення населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: 50 % населення – до 10 хвилин; 97 % населення – до 15 хвилин [7].

Зазначене потребує внесення змін до чинного законодавства, зокрема до Кодексу цивільного захисту

України, розробки нових нормативно-правових актів. Наразі створеною ДСНС робочою групою завершується узгодження проєкту відповідних змін до Кодексу цивільного захисту України.

Висновки

Підсумовуючи результати проведеного у статті дослідження стану впровадження положень Кодексу цивільного захисту України, проблем, що постали під час практичної їх реалізації на сучасному етапі розвитку системи цивільного захисту, слід відзначити нагальну потребу внесення змін до чинного законодавства України у сфері цивільного захисту, в першу чергу до Кодексу цивільного захисту України, прийняття нових нормативно-правових актів з урахуванням подальшого реформування системи цивільного захисту, вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту.

Подальше реформування організації цивільного захисту в Україні вимагатиме і подальшого дослідження питань нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, зокрема розробки проєкту Стратегії

Література.

- Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474 – р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
- Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403 - VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 186 - VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/186-19/paran20#n20>
- Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2015 № 18. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF>
- Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF>
- Про затвердження Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 626 URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/626-2017-%D0%BF>
- Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.09.2019 № 849. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnostikabinetu-ministriv-ukrayini-849290919>
- Про затвердження Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій»: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 409. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-%D0%BF>
- Про затвердження типових положень про функціональну і територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 № 101. URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/101-2015-%D0%BF>

10. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469 - VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>

11. Про схвалення Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 № 43-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-2018-%D1%80>

12. Про схвалення Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249709478>

13. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 року «Про стан техногенної та природної безпеки в Україні»: Указ Президента України від 04.02.2003 № 76/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76/2003>

14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2008 року «Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру»: Указ Президента України від 26.06.2008 № 590/2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/590/2008>.