

Кулеба О. М.,
аспірант

Національного університету «Одеська юридична академія»

СПЕЦІАЛЬНИЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ЧИННИКИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

Анотація. Стаття присвячена виділенню системних недоліків сучасного стану функціонування єдиної державної системи цивільного захисту та формулюванню на цій основі пропозицій організаційно-правового характеру щодо вдосконалення чинного законодавства, що визначає статус Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: цивільний захист, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, єдина державна система цивільного захисту, адміністративно-правовий статус, спеціальний статус.

Постановка проблеми. Положення Кодексу цивільного захисту України 2012 року системно пов'язані між собою, спрямовані на комплексне реформування системи захисту населення і територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагування на них, функціонування єдиної державної системи цивільного захисту. Згідно з Планом організації виконання Кодексу цивільного захисту України, схваленим на засіданні Кабінету Міністрів України 19 грудня 2012 (протокол № 97) на МНС України, як тогочасний центральний орган виконавчої влади, котрий мав забезпечити формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, було покладено завдання забезпечення виконання заходів щодо перегляду та приведення у відповідність із Кодексом актів Кабінету Міністрів України, а також забезпечення приведення власних нормативно-правових актів МНС України, у тому числі й тих, правовою підставою для видання яких виступали акти законодавства, що із введенням у дію Кодексу були визнані такими, що втратили чинність. Натомість в рамках удосконалення державного управління у зазначеній сфері у тому ж 2012 році було прийнято рішення утворити Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), реорганізувавши Міністерство надзвичайних ситуацій України та Державну інспекцію техногенної безпеки України [1].

Сучасна ДСНС є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності [2].

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2014 № 120 «Питання спрямування та координації діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій» [3] та Схемою спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 № 442 [4] ДСНС функціонує як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямо-

вується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. У зв'язку з цим ряд положень Кодексу в частині визначення центральних органів державної влади, що відповідають за формування державної політики у сфері цивільного захисту, стали не повною мірою відповідати вимогам сьогодення, що, серед іншого, веде до неефективного виконання завдань щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від їх наслідків.

Напрацьована за часи незалежності України фундаментальна база адміністративної реформи, а також актуальність проблеми цивільного захисту відобразилися у змісті праць багатьох вчених-адміністративістів, зокрема, В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалюк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.О. Кузніченка, Н.Р. Нижник, О.І. Остапенка, Д.В. Приймаченка, В.К. Шкарупи, Х.П. Ярмакі та інших.

Разом з тим комплексне дослідження системи управління цивільним захистом в умовах функціонування ДСНС у статусі центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, не проводилося, що значно ускладнило вдосконалення нормативно-правової бази у сфері пожежної та техногенної безпеки, цивільного захисту, профілактики травматизму невиробничого характеру та гідрометеорологічної діяльності.

Метою цієї статті є виділення системних недоліків сучасного стану функціонування єдиної державної системи цивільного захисту та формулювання на цій основі пропозицій організаційно-правового характеру щодо вдосконалення чинного законодавства, що визначає статус ДСНС.

Виклад основного матеріалу дослідження. ДСНС як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ має право видавати накази лише організаційно-розпорядчого характеру. Відповідно, у чинному законодавстві сформувалося коло нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, профілактики травматизму невиробничого характеру та гідрометеорологічної діяльності, що затверджувалися Наказами Міністерства оборони України (у 2013-2014 роках) та Міністерства внутрішніх справ (у 2014 році), у складі яких відсутні фахівці у відповідних сферах.

Зазначена проблема відсутності фахівців у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, профілактики травматизму невиробничого характеру та гідрометеорологічної діяльності у штатах Міністерства оборони України та Міністерства внутрішніх справ знайшла своє відображення й у проблемі керівництва діяльністю Єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ), де необхідно поєднання як функцій формування, так і реалізації державної політики.

Згідно зі ст. 8 Кодексу цивільного захисту України забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється ЄДСЦЗ, яка складається з функціональних підсистем, які утворюються центральними органами виконавчої влади у відповідній сфері суспільного життя (в тому числі і Міністерством внутрішніх справ), а також територіальних підсистем та їх ланок, які створюються в Автономній Республіці Крим, областях, Києві та Севастополі з метою здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період у відповідному регіоні [5]. У той же час згідно з Положенням про ЄДСЦЗ Міністр внутрішніх справ України є лише керівником відповідної функціональної підсистеми ЄДСЦЗ [6]. При цьому ДСНС здійснює загальне керівництво ЄДСЦЗ.

Слід зазначити, що керівництво ЄДСЦЗ можливо здійснювати лише шляхом видання загальнообов'язкових нормативно-правових актів. За таких умов, зважаючи на відсутність у ДСНС на цей час нормотворчих функцій, керівні документи з питань керівництва ЄДСЦЗ вноситься на розгляд Уряду та приймає безпосередньо МВС України, яке займає в ієрархії ЄДСЦЗ нижчу, ніж ДСНС ланку та відповідно до Положення їй фактично підпорядковане.

Одночасно з цим з урахуванням вимог Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та Регламенту Кабінету Міністрів України, ДСНС фактично позбавлена права безпосередньо вносити на розгляд Уряду України проекти нормативно-правових актів сфери компетенції, а також загально оперативне вирішувати питання у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, які потребують негайного втручання та прийняття рішення Кабінетом Міністрів України. Таким прикладом є, зокрема, проблема громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території. Так, за даними Міжвідомчого координаційного штабу з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території на початок 2015 року з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції до інших регіонів переселено та розміщено за безпосередньої участі ДСНС 730 тис. 179 осіб (за добу – 2 тис. 503 особи), у тому числі з Донецької, Луганської областей – 709 тис. 968 осіб, а також громадян, які переселені з Автономної Республіки Крим та міста Севастополь – 20 тис. 211 осіб (за добу – 18 осіб). Більше всього внутрішньо переміщених осіб розміщено у Харківській (134 тис. 530 осіб), Луганській (128 тис. 82 особи), Донецькій (97 тис. 237 осіб), Дніпропетровській (76 тис. 727 осіб), Запорізькій (57 тис. 794 особи), Київській (33 тис. 223 особи) областях та в місті Київ (39 тис. 47 осіб) [7]. Разом із цим підрозділи ДСНС безпосередньо залучаються до участі в заходах АТО, здійснюють розмінування та відновлювальні роботи в населених пунктах, що звільняються, забезпечують гасіння пожеж в місцях, де фактично ведуться бойові дії, позитивні результати роботи якого базуються на патріотизмі, відповідальності та професіоналізмі, що, безумовно, вимагає оперативного прийняття рішень в екстремальних умовах. Однак, в силу бюрократичних перепон, ДСНС позбавлена права безпосередньо вносити на розгляд Уряду України проекти актів визначеної сфери компетенції, а також видавати власні нормативно-правові акти з метою оперативного вирішення покладених на неї завдань.

Одним із основних завдань ДСНС є забезпечення гасіння пожеж, рятування людей та ліквідація наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших деяких видів небезпечних

подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю населення чи призводять до завдання матеріальних збитків, невідкладна організація аварійно-рятувальних та інших робіт. Виконання цих завдань досягається, насамперед, оперативним фінансуванням за рахунок коштів загального, спеціального та резервного фондів Державного бюджету, а також внесенням змін у фінансово-планові документи ДСНС як головним розпорядником бюджетних коштів. Саме можливість перерозподіляти свої видатки з метою забезпечення їх пріоритетності, як на стадії формування проекту бюджету при підготовці бюджетного запиту, так і на стадії виконання бюджету при складанні бюджетного розпису та у процесі поточного виділення коштів відіграє ключову роль у правильній та своєчасній реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки.

У зв'язку з тим, що діяльність ДСНС спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» їй визначено розпорядником коштів нижчого рівня, а рішенням МВС України зобов'язано укласти договори, що передбачають попередню оплату, лише на підставі отриманого належним чином оформленого дозволу МВС України [8], що, у свою чергу, потребує додаткового опрацювання фінансової документації у МВС України та призводить до значних втрат у часі і неможливості ефективно здійснювати виконання основних функцій та завдань, покладених на ДСНС. Отже, на сьогодні існує гостра необхідність надання ДСНС можливості не лише забезпечувати реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, а й здійснювати заходи з її формування.

Як один із варіантів вирішення цієї проблеми неодноразово розглядалось питання щодо відновлення Міністерства надзвичайних ситуацій України шляхом реорганізації ДСНС. З цією пропозицією виступали і колишні міністри МНС України, заступники міністрів і народні депутати України (В.М. Шандра, Д.В. Жванія, В.Ф. Гречанінов, В.М. Чучковський, В.П. Антоненко, Н.І. Шуфрич, В.І. Балого, В.П. Бут, Г.В. Рева, В.М. Кальченко та інші). Проте, реорганізація ДСНС, як центрального органу виконавчої влади, потребуватиме додаткових витрат із Державного бюджету, що не узгоджується із вимогами постанови Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 № 65 «Про економію державних коштів та недопущення витрат бюджету» [9] та є недопустимим з огляду на обсяг витрат, що передбачається на відновлення інфраструктури зруйнованих населених пунктів, а також соціальний захист постраждалого населення.

Окремо варто зауважити, що відповідно до абзацу четвертого частини другої статті 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція [10]. У той же час, згідно з положеннями зазначеного закону міністерствам контрольно-наглядові функції не властиві. Враховуючи зазначене, у випадку реорганізації ДСНС в Міністерство з надзвичайних ситуацій потребуватиме виділення із її складу та утворення окремого центрального органу виконавчої влади, що здійснюватиме контрольно-наглядові функції у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб. Здійснення таких заходів призведе до розподілу завдань та функцій, які на сьогодні в повному обсязі виконуються ДСНС, а також потягне за собою збільшення управлінського апарату централь-

них органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів і, як наслідок, потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету.

З огляду на викладене вбачається, що найбільш ефективним шляхом досягнення зазначеної вище мети є надання ДСНС, як центральному органу виконавчої влади, спеціального статусу, згідно з яким діяльність ДСНС буде спрямовуватися та координуватися Кабінетом Міністрів України, а питання діяльності представлятимуться безпосередньо Прем'єр-міністром України та відповідним віце-прем'єр-міністром згідно з розподілом обов'язків і повноважень.

Надання ДСНС спеціального статусу не є її реорганізацією (злиттям, приєднанням, поділом, перетворенням тощо) та повністю узгоджується із Заходами щодо економії та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти Державного бюджету, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2014 № 65, оскільки не потребуватиме будь-яких додаткових витрат з Державного бюджету України.

Організаційно-правовими основами вирішення питання надання можливості ДСНС не лише забезпечувати реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту, а й здійснювати заходи з її формування та закріплення спеціального статусу ДСНС в акті вищої юридичної сили – законі в умовах сьогодення є:

1) повноваження (у відповідності до ст. 116 Конституції України) Кабінету Міністрів України утворювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, що, у свою чергу, відображено у ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» як повноваження Кабінету Міністрів України щодо створення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом [10];

2) можливість та практична необхідність як розробки проекту Постанови Кабінету Міністрів України про визнання такою, що втратила чинність постанову Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2014 № 120 «Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій», так і внесення змін до розділу III Схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України [4], якою визначити що діяльність ДСНС спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо;

3) основним законодавчим актом, що 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 Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій, незалежно від форми власності залишається Кодекс цивільного захисту;

4) враховуючи недоцільність проведення реорганізації та необхідність визначення саме на законодавчому рівні статусу ДСНС, існує необхідність розроблення законопроекту про внесення змін до ст. 17 Кодексу цивільного захисту в частині визначення, що центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, є центральним органом виконавчої влади

зі спеціальним статусом, питання діяльності якого у Кабінеті Міністрів України представляє Прем'єр-міністр України.

Відповідно, зміни, що пропонуються, окрім вирішення питання спеціального статусу ДСНС, спрямовані також на визначення начальника цивільного захисту України, начальника цивільного захисту міст Київ та Севастополь, району, районів у містах Київ та Севастополь, обласного центру, міста обласного і районного значення, села, селища, центрального органу виконавчої влади та суб'єктів господарювання, а також уточнення функцій Кабінету Міністрів України та ДСНС щодо керівництва ЄДСЦЗ.

Потребують негайного вирішення й інші «споріднені» проблеми: уточнення функцій Кабінету Міністрів України та ДСНС щодо єдиної державної системи цивільного захисту; забезпечення ефективності її функціонування й унормування її управлінської вертикалі; визначення характеру взаємовідносин між ДСНС та Кабінетом Міністрів України у межах режиму повсякденної діяльності, й встановлення «прямого» зв'язку між начальником цивільного захисту України та Головою ДСНС, що, у свою чергу, може бути врегульоване лише шляхом представництва ДСНС у Кабінеті Міністрів України через Прем'єр-міністра України, як начальника цивільного захисту України.

Загалом надання ДСНС спеціального статусу та її пряме підпорядкування Кабінету Міністрів України сприятиме оперативному внесенню на розгляд Уряду України проектів актів із питань, які стосуються захисту населення і територій в умовах сьогодення, забезпечить безпосередній діалог керівництва ДСНС з Урядом України, що дозволить оперативніше вирішувати як нагальні поточні, так і перспективні питання, надасть право видавати владі нормативно-правові акти, дозволить ефективно здійснювати фінансування підпорядкованих підрозділів у найкоротші терміни, що сприятиме оперативному вирішенню завдань, які покладено на ДСНС та забезпечить функціонування ЄДСЦЗ.

Висновки. Зважаючи на зазначене, та у зв'язку з необхідністю запровадження інституту начальників цивільного захисту, що здійснюватимуть керівництво ЄДСЦЗ, її територіальними та функціональними підсистемами та їх ланками, а також уточнення функцій Кабінету Міністрів України та ДСНС щодо керівництва ЄДСЦЗ, ДСНС розроблено проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо керівництва єдиною державною системою цивільного захисту», який передбачає внесення змін до ст. 4, 8–10, 16–17 Кодексу цивільного захисту України та ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо розподілу функцій керівництва у сфері цивільного захисту згідно з якими:

- Кабінет Міністрів України здійснюватиме функцію загального керівництва у сфері цивільного захисту;
- Прем'єр-міністр України як начальник цивільного захисту України здійснюватиме керівництво ЄДСЦЗ;
- ДСНС здійснюватиме функцію забезпечення координації ЄДСЦЗ;
- для позначення керівників територіальних та функціональних підсистем ЄДСЦЗ запроваджуватиметься начальник цивільного захисту (України, області, району, центрального органу виконавчої влади, суб'єкта господарювання тощо).

Прийняття законопроекту забезпечить ефективне функціонування ДСНС у відповідності до Конституції України, законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та сприятиме подальшому удосконаленню державного управління у сфері цивільного захисту.

Література:

1. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24.12.2012 № 726/2012. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>.
2. Про деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16 січня 2013 року №20/2013. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/law.html>.
3. Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2014 № 120. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/120-2014-p>.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p>.
5. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print1385376210849224>.
6. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-p/page>.
7. Міжвідомчий координаційний штаб повідомляє. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/news/34232.html>.
8. Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти: наказ МВС України від 14.01.2015 № 22.
9. Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету: постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/65-2014-p>.
10. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/print1404288232648095>.

Кулеба Е. М. Специальный административно-правовой статус Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям: факторы внедрения

Аннотация. Стаття посвящена выделению системных недостатков современного состояния функционирования единой государственной системы гражданской защиты, и формулировке на этой основе предложений организационно-правового характера относительно совершенствования действующего законодательства, которое определяет статус Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям.

Ключевые слова: гражданская защита, Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям, единая государственная система гражданской защиты, административно-правовой статус, специальный статус.

Kuleba O. Special administrative and legal status of the State Emergency Service of Ukraine: factors of introduction

Summary. The article is devoted to selection of system weaknesses of the modern state of functioning of a single state system of civil defence and formulation of suggestions of organizational legal character in relation to perfection of current legislation which determines status of the State Emergency Service of Ukraine.

Key words: civil defence, State Emergency Service of Ukraine, single state system of civil defence, administrative legal status, special status.