

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕЯКИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ЧЕРЕЗ НЕДОСКОНАЛЕ ЗАКОНОДАВСТВО

У статті здійснено аналіз функцій покладених Державою на Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС). Відповідно до Положення, ДСНС виконує більш ніж сотню функцій у сферах пожежної, техногенної безпеки, цивільного захисту, контролю за діяльністю аварійно-рятувальних служб тощо. В процесі виконання цих функцій, між суб'єктами владних повноважень неодноразово виникали протиріччя щодо правомірності виконання деяких із них.

Аналізуючи покладені на ДСНС функції, вдалося виявити суперечності в законодавстві щодо не дають в повній мірі виконувати деякі функції в сфері цивільного захисту.

На основі проведеного дослідження у статті окреслюються п'ять явних проблем та шляхів її розв'язання на практиці, розроблено пропозиції для урегулювання на законодавчому рівні.

Ключові слова: пожежна та техногенна небезпека; цивільний захист; надзвичайна ситуація; механізм державного управління.

Сучасний стан законодавства в сфері цивільного захисту, як й сама Держава, перебуває в стадії змін. З введенням в дію Кодексу цивільного захисту України (далі – Кодекс) втратили чинність Закони України «Про Цивільну оборону», «Про пожежну безпеку», «Про війська Цивільної оборони», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про захист від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» та низка інших. Відміна низки законів призвела до ліквідації законних підстав для реалізації державної політики у сферах цивільного захисту [2].

Законодавчі нововведення, що були здійснені останнім часом, переважно врегулювали спірні питання, але аналіз виконання деяких функцій держави в сфері цивільного захисту, проводяться вперше. Також вперше розкриваються проблеми, які виникають у зв'язку із їх застосуванням.

Проблематика управління надзвичайними ситуаціями, роль державного управління, необхідність створення механізмів державного регулювання, застосування ефективних інструментів державної політики у означеній сфері, проблем контролю та нагляду у державному управлінні відображені в роботах науковців з державного управління С. Андреев, Л. Жукова, Г. Іщенко, Н. Клименко, С. Марова, Р. Приходько, А. Терент'єва, В. Тищенко, О. Трушта багатьох інших вчених. Проте незважаючи на наявність наукових доробок з порушеної тематики, питання врегулювання законодавства в сферах пожежно-техногенної безпеки та цивільного захисту були й залишаються актуальними.

Неузгоджене в деяких випадках, й інколи, таке що суперечить іншим нормативно-правовим актам, законодавство, не дає змоги повноцінно виконувати функції, надані ДСНС державою.

Достатній досвід автора застосування норм підзаконних актів на практиці, та неможливість використання деяких правових норм, вказали на актуальність теми дослідження, наштовхнули на проведення аналізу невідповідності правових норм та відповідних пропозицій щодо удосконалення механізму державного управління в даній сфері.

ДСНС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. ДСНС входить до системи органів виконавчої влади і 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.

У своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства внутрішніх справ України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України та Міністра, щорічним посланням Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, а

також Положенням «Про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» (далі – Положення).

Відповідно до Положення на ДСНС покладено функцій більш ніж за сотнею напрямків у сферах пожежної, техногенної безпеки, цивільного захисту, контролю за діяльністю аварійно-рятувальних служб тощо [4].

Опираючись на багаторічний практичний досвід, в процесі виконання цих функцій, між суб'єктами владних повноважень неодноразово виникали протиріччя щодо правомірності виконання деяких із них.

Враховуючи принцип верховенства закону та положення ст. ст. 19, 120 Конституції України, згідно з якими органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами, а організація, повноваження і порядок діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України, – цілі, функції, та повноваження органів влади мають визначатися виключно законами України [1].

Аналізуючи покладені на ДСНС функції, вдалося виявити деякі моменти, що потребують урегулювання на законодавчому рівні.

Таким чином, з огляду на те, що на сьогодні діє Кодекс цивільного захисту України (далі – Кодекс), положення про ДСНС необхідно привести у відповідність до його вимог, а функції ДСНС – у відповідність до вимог ст.ст. 17, 67 Кодексу [2].

Враховуючи зазначене, пропонуємо розглянути наступні функції ДСНС та пропозиції по ним:

1. Координація та контроль за діяльністю місцевої, відомчої, добровільної пожежної охорони (пп. 68 п. 4 Положення):

1.1. Згідно зі ст. 61 Кодексу порядок забезпечення діяльності, права та обов'язки працівників відомчої пожежної охорони (далі – ВПО) визначається положенням про неї.

Відповідно до п. п. 11, 14 Типового положення про ВПО, ДСНС України здійснює контроль за діяльністю підрозділів відомчої пожежної охорони, погоджує штатну чисельність таких підрозділів.[5]. При цьому, в Положенні не визначено, порядок та спосіб здійснення такого контролю.

1.2. Статтею 62 Кодексу визначено, що ДСНС погоджує утворення підрозділів місцевої пожежної охорони (далі – МПО) та погоджує їх положення.

Згідно з п. п. 8, 12 Положення про місцеву пожежну охорону, ДСНС погоджує місця розташування підрозділів МПО, кількість необхідної техніки, кандидатуру на посаду керівника підрозділу[6].

1.3. Згідно зі ст. 63 Кодексу ДСНС погоджує положення про Добровільну пожежну охорону (далі – ДПО).

Відповідно до п. п. 3, 18 Порядку функціонування добровільної пожежної охорони, ДСНС погоджує положення ДПО та здійснює контроль за діяльністю таких підрозділів. При цьому, Порядком не визначено, власне порядок та спосіб здійснення такого контролю [7].

Висновки та пропозиція по даному пункту:

А) включити до повноважень ДСНС погодження штатної чисельності (керівників) підрозділів відомчої пожежної охорони, місцевої пожежної охорони, добровільної пожежної охорони, здійснення контролю за діяльністю підрозділів ВПО, МПО, ДПО.

Б) привести у відповідність до вимог Кодексу, яким не передбачено координацію діяльності та надання організаційно-методичної допомоги ДСНС підрозділам ВПО, МПО, ДПО.

2. Контроль за забезпеченням безпеки життєдіяльності на водних об'єктах (пп. 83 п. 4 Положення):

Відповідно до ст. 47 Кодексу державний нагляд у сфері цивільного захисту здійснюється за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, за діяльністю аварійно-рятувальних служб, а також у сфері промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами. Тобто, сферу державного нагляду з питань цивільного захисту обмежено ст. 47 Кодексу [2].

З огляду на зазначене, ДСНС як орган державної влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, не може здійснювати нагляд (контроль) за додержанням законодавства у сфері невиробничого травматизму.

Висновки та пропозиція по даному пункту:

Дана функція є невласивною для органів ДСНС.

3) Ведення обліку пожеж (пп. 69 п. 4 Положення):

Статтею 4 Кодексу визначено, що цивільний захист є функцією держави, яка 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.

Аналіз функції цивільного захисту свідчить, що на сьогодні пожежна охорона є одним із видів діяльності, які входять до її предмету. Тому, законодавець передбачив ведення обліку надзвичайних ситуацій, а не окремих подій.

Висновки та пропозиція по даному пункту:

На сьогодні така функція є застарілою та не узгоджується із нормами діючих законів.

4) Контроль за додержанням та виконанням протипожежних вимог під час проектування, будівництва та реконструкції, переоснащення приміщень, будівель, споруд, комунікацій (пп. 55 п. 4 Положення):

Аналіз норм діючого законодавства свідчить, що визначена у положенні про ДСНС функція суперечить вимогам Кодексу та іншим законам.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 67 Кодексу ДСНС здійснює контроль за додержанням вимог техногенної та пожежної безпеки під час проведення робіт із будівництва. При цьому, законами не визначено порядок та спосіб реалізації такого повноваження.

Крім того, навіть, якщо буде визначено, що контроль за додержанням вимог техногенної та пожежної безпеки під час проведення будівельних

робіт може здійснюватись в порядку та у спосіб, визначені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», існує проблема визначення суб'єкта перевірки (власник, замовник, підрядник) [3].

Висновки та пропозиція по даному пункту:

Враховуючи, що органи влади діють відповідно до ст. 19 Конституції України в порядку та у спосіб, які передбачені Конституцією та законами України, така функція може бути реалізована лише після правового урегулювання порядку та способу її здійснення.

5) Організація та здійснення заходів щодо створення, утримання та реконструкції фонду захисних споруд (далі – ЗС) цивільного захисту, ведення їх обліку, контролю за станом захисних споруд цивільного захисту (пп. 4 п. 4 Положення):

Статтею 32 Кодексу визначено види захисних споруд, суб'єктів їх створення, деякі особливості користування захисними спорудами. Цією ж статтею на органи державного нагляду у сфері пожежної та техногенної безпеки покладено контроль за готовністю ЗС.

Станом на сьогодні підзаконними нормативно-правовими актами не визначено порядок створення,

утримання та експлуатації захисних споруд цивільного захисту.

Висновки та пропозиція по даному пункту:

А) Нормативно-правові акти, які регулюють зазначені питання, на сьогодні є застарілими та не узгоджуються із вимогами Кодексу.

Б) Таку ж функцію покладено на інших суб'єктів забезпечення цивільного захисту (ст.ст. 18, 19, 20 Кодексу).

Таким чином, реалізація функцій визначених Положенням ускладнюється відсутністю чіткого розмежування повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту. Також існує проблема здійснення контролю за вказаними сферами, оскільки на законодавчому рівні не визначено такі повноваження ст. 67 Кодексу, порядок та спосіб їх виконання. Привести законодавство з даних питань у відповідність до вимог Кодексу. Продовжити роботу по виявленню прогалин в законодавстві, невідповідностей застарілих нормативно-правових актів, дублювання функцій між суб'єктами забезпечення цивільного захисту. Розробити та направити пропозиції законодавцям.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 8.12.2004 р. : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Велес, 2005. – 48 с. – (Серія видань «Офіційний документ»).
2. Кодекс цивільного захисту України (із змінами), закон України від 14.05.2013 № 224-VII, закон України від 20.06.2013 № 353-VII / відомості Верховної Ради (ВВР). – К. : Атака, 2013. – № 34-35, ст.458.
3. Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (Відомості Верховної Ради України. – 2007. – №29. – Ст.1.).
4. 4.Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: наказ Президента України від 16.01.2013 р. № 20/2013 / Офіційне інтернет-представництво.
5. Типового положення про відомчу пожежну охорону, затвердженого Постановою КМУ від 09.01.2014 № 5
6. Положення про місцеву пожежну охорону, затвердженим Постановою КМУ від 24.02.2003 № 202
7. Порядку функціонування добровільної пожежної охорони, затвердженого постановою КМУ від 17.007.2013 № 564

П. П. Петров,

*Главное управление Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям в Николаевской области,
г. Николаев, Украина*

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НЕКОТОРЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ ИЗ ЗА НЕСОВЕРШЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье проведен анализ функций, возложенных государством на Государственную службу Украины по чрезвычайным ситуациям (далее – ГСЧС). В соответствии с Положением, ГСЧС выполняет более сотни функций в сферах пожарной, техногенной безопасности, гражданской защиты, контроля за деятельностью аварийно-спасательных служб и тому подобное. В процессе выполнения этих функций между субъектами властных полномочий неоднократно возникали противоречия относительно правомерности выполнения некоторых из них.

Анализируя возложенные на ГСЧС функции, удалось обнаружить противоречия в законодательстве относительно не дают в полной мере выполнять некоторые функции в сфере гражданской защиты. На основе проведенного исследования в статье определяются пять явных проблем и путей ее решения на практике, разработаны предложения для урегулирования на законодательном уровне.

Ключевые слова: *пожарная и техногенная опасность; гражданская защита; чрезвычайная ситуация; механизм государственного управления.*

P. Petrov,

General Directorate of State Service of Ukraine of Emergencies in Mykolaiv region

PROBLEMS OF REALIZATION OF SOME FUNCTIONS OF THE STATE SERVICE OF UKRAINE OF EMERGENCIES DUE TO IMPERFECT LEGISLATION

The article analyzes the functions conferred by the state on the State Emergency Service of Ukraine (hereinafter – BFNC). In accordance with the Regulations, BFNC performs more than one hundred functions in the areas of fire, technogenic safety, civil protection, monitoring of the activities of the emergency services and the like. In carrying out these functions between the entities of power many times there are contradictions regarding the legality of the implementation of some of them. Analyzing assigned to BFNC functions have found contradictions in the legislation as to not allow to fully implement some of the functions in the field of civil protection. Based on the research paper identifies five obvious problems and ways to solve it in practice, has developed proposals for the settlement at the legislative level.

Keywords: *and fire hazard; civil defense; emergency; mechanism of governance.*

© Петров П. П., 2015

Дата надходження статті до редколегії 06.04.2015 р.