

Правова регламентація повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері цивільного захисту

Сергій Андреев, доктор наук з державного управління, професор¹ (ORCID: 0000-0002-8231-8105), Олексій Штатура, магістр¹ (ORCID: 0009-0009-3130-5505)

¹ Київський національний університет будівництва і архітектури, проспект Повітряних Сил, 31, Київ, Україна, 03037

АНОТАЦІЯ

Проведено огляд-аналіз законодавства України щодо повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері цивільного захисту. Показано провідну роль місцевої державної адміністрації у згаданій сфері державно-управлінських відносин на відповідному територіальному рівні. Зроблено висновки щодо великого обсягу функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій у галузі цивільного захисту, невідповідності цього обсягу компетенції наявним у цих органів влади ресурсам, необхідності зосередження відповідних повноважень у одному законодавчому акті.

Ключові слова: аварійно-рятувальні та відновлювальні роботи; законодавство; запобігання надзвичайним ситуаціям; захист населення, територій та інших об'єктів від надзвичайних ситуацій; компетенція; місцеві державні адміністрації; місцеві органи виконавчої влади; повноваження; правова регламентація; цивільний захист.

1. ВСТУП

Унаслідок широкомасштабної збройної агресії РФ проти України 24.02.2022 наша держава зіштовхнулася із безпрецедентними викликами, що загрожують її існуванню. Триваючий характер цієї надзвичайної ситуації державного рівня завдає непоправної шкоди Українській державі, її населенню та інфраструктурі забезпечення його життєдіяльності (офіційна інформація щодо наслідків НС по роках міститься на сайті Державної служби України з надзвичайних ситуацій [1]).

За таких надскладних умов вирішення комплексу завдань цивільного захисту, зокрема виконання аварійно-рятувальних, ремонтно-відновлювальних робіт, подолання інших негативних наслідків відповідної надзвичайної ситуації, набуває особливого значення.

На місцевому рівні значну частину зазначених завдань і функцій покликана вирішувати місцева державна адміністрація (МДА) як один із органів управління у галузі цивільного захисту. У зв'язку із цим, дослідження стану правової регламентації компетенції МДА у згаданій сфері управлінських відносин вбачається актуальним.

2. МЕТА

Провести огляд-аналіз законодавчих актів України, що визначають повноваження МДА у сфері цивільного захисту та обґрунтувати пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання діяльності цих органів влади як суб'єктів державного управління у сфері цивільного захисту.

3. ОГЛЯД ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ПОВНОВАЖЕНЬ МДА У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Цивільний захист – комплекс заходів, які реалізуються на території України в мирний час та в особливий період і спрямовані на захист населення, територій, навколишнього природного середовища, майна, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій та інших небезпечних

подій, запобігання виникненню таких ситуацій та подій, ліквідацію їх наслідків, надання допомоги постраждалим, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки [2, ст. 4].

У ст. 119 Конституції України, де наведено перелік повноважень МДА, термін “цивільний захист” не вживається. Однак, зазначається, що МДА на відповідній території забезпечують, зокрема, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [3].

Закон України “Про місцеві державні адміністрації”, який є статусним, основним нормативно-правовим актом для відповідних органів виконавчої влади, визначає 11 категорій (груп) галузевих повноважень [4, ст. 13]. Однак, цей закон до сьогодні не містить окремої статті, де б визначався перелік функцій та повноважень МДА з цивільного захисту.

Утім, у низці інших статей Закону України “Про місцеві державні адміністрації” наведені окремі повноваження МДА у вказаній сфері праввідносин. Приміром, у ст. 26 цього закону – “Повноваження у сфері оборони” закріплено те, що МДА здійснює заходи, пов'язані з цивільним захистом на відповідній території [4]. Водночас, у ст. 25 згаданого закону – “Повноваження в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян”, міститься 8 позицій конкретних повноважень МДА, які безпосередньо стосуються виконання різних завдань і реалізації низки заходів цивільного захисту [4].

У 2021 р. ст. 25 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” було доповнено таким пунктом: “забезпечує захист критичної інфраструктури, відновлення функціонування важливих державних об'єктів національної економіки, об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення, підвищення стійкості громад до кризових ситуацій, викликаних припиненням або погіршенням надання важливих для їх життєдіяльності послуг або припиненням здійснення життєво важливих функцій, взаємодію між суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури”

[5]. По суті, це повноваження тісно пов'язане із компетенцією МДА у галузі цивільного захисту щодо захисту важливих об'єктів від надзвичайних ситуацій.

Основним спеціальним законодавчим актом, який визначає перелік повноважень місцевих органів виконавчої влади як суб'єктів забезпечення цивільного захисту, є Кодекс цивільного захисту України (Кодекс ЦЗ). У ст. 19 цього акту налічується загалом 31 позиція повноважень МДА у сфері цивільного захисту. Відзначимо, наприклад, такі повноваження як: забезпечення цивільного захисту на відповідній території; створення територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх ланок, забезпечення виконання ними завдань; розроблення та забезпечення реалізації регіональних, місцевих програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки; організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій [2, ч. 1 ст. 19]. До речі, наведений у ст. 19 Кодексу ЦЗ перелік повноважень не є вичерпним.

4. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ МДА У ГАЛУЗІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

До складу чинного законодавства України щодо повноважень МДА у сфері цивільного захисту варто також віднести низку інших спеціальних законів України, які стосуються багатьох аспектів цивільного захисту, зокрема попередження та реагування на надзвичайні ситуації техногенного, природного, соціального та воєнного характеру: “Про національну безпеку” (2018 р.), “Про правовий режим воєнного стану” (2015 р.), “Про боротьбу з тероризмом” (2003 р.), “Про об'єкти підвищеної безпеки” (2001 р.), “Про оборону України” (1991 р.), “Про систему громадського здоров'я” (2022 р.), “Про державні резерви” (2023 р.), “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” (2000 р.), “Про правовий режим надзвичайного стану” (2000 р.), “Про критичну інфраструктуру” (2021 р.).

Якщо до компетенції МДА з питань цивільного захисту, визначеної у законах України, додати великий обсяг конкретних управлінських заходів та напрямів діяльності з цивільного захисту, які ці органи мають здійснювати на виконання численних підзаконних актів, насамперед постанов Кабінету Міністрів України (докл. див., напр. [6]), то можна стверджувати, що МДА на відповідних адміністративно-територіальних рівнях дійсно є основними суб'єктами державного управління у згаданій сфері.

Отже, МДА на цей час мають значний обсяг завдань, функцій та повноважень у галузі цивільного захисту, а також у сферах захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, які фактично є частиною комплексу заходів державної політики з цивільного захисту), які визначено у Законі України “Про місцеві державні адміністрації”, Кодексі ЦЗ, низці інших спеціальних законів, а також великій кількості підзаконних нормативно-правових актів.

Логічно припустити, що належна та ефективна реалізація усього цього масиву повноважень з цивільного захисту, особливо в умовах воєнного стану, потребує великого обсягу організаційних, фінансових та матеріально-технічних ресурсів, які доволі часто у МДА (які є неприбутковими, бюджетними установами) є обмеженими.

З метою удосконалення правової регламентації повноважень МДА у сфері цивільного захисту та інших, функціонально близьких та сумісних напрямках державної політики, вбачається за доцільне сконцентрувати ці повноваження в одній статті Закону України “Про місцеві державні адміністрації” під назвою: “Повноваження у галузі цивільного захисту, захисту критичної інфраструктури, рятувальної справи, пожежної та техногенної безпеки”, доповнивши цей закон новою статтею 25¹. При цьому, на нашу думку, потребує гармонізації кількості та формулювання цих повноважень із Кодексом ЦЗ та іншими законодавчими актами.

5. ВИСНОВКИ

Проведений огляд-аналіз законодавчих актів України, що визначають повноваження МДА у сфері цивільного захисту, показує, що відповідні місцеві органи виконавчої влади наділені значним обсягом повноважень у вказаній сфері державно-управлінських відносин. Компетенція МДА визначена не лише у законах, а ще й у низці підзаконних нормативно-правових актах, велика кількість яких може створювати перешкоди у їхньому правозастосуванні. Практична реалізація наведеної вище пропозиції щодо вдосконалення правової регламентації повноважень МДА у сфері цивільного захисту може підвищити ефективність реалізації цих повноважень, а, отже, позитивно вплинути на результативність виконання цими органами виконавчої влади в умовах воєнного стану відповідних завдань і функцій.

Список літератури

- [1] Державна служба України з надзвичайних ситуацій / Оперативна інформація / Надзвичайні ситуації в Україні / Довідка за рік. URL: <http://surl.li/sfmoqh> (дата звернення: 12.09.2024).
- [2] Кодекс цивільного захисту України від 2 жовт. 2012 р. № 5403–VI. URL: <http://surl.li/abujqq> (дата звернення: 12.09.2024).
- [3] Конституція України. URL: <http://surl.li/yowmmf> (дата звернення: 14.09.2024).
- [4] Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.199 № 586-XIV. URL: <http://surl.li/gtelod> (дата звернення: 14.09.2024).
- [5] Про критичну інфраструктуру: Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX. URL: <http://surl.li/ytfhod> (дата звернення: 14.09.2024).
- [6] Головне управління ДСНС України у м. Києві / Нормативна база / Перелік постанов Кабінету Міністрів України. URL: <http://surl.li/zvdhgp> (дата звернення: 15.09.2024).