

ПАВЛОВ Д. М.,кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри економіко-правових дисциплін
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 347.31

**ОПТИМІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ЧИННИК
ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ**

У статті досліджуються особливості правового регулювання відносин у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки та цивільного захисту, проаналізовані основні напрями підвищення його ефективності в контексті реформування сектора безпеки й оборони відповідно до європейських стандартів і зміни парадигми забезпечення національної безпеки.

Ключові слова: національна безпека, громадська безпека, природно-техногенна безпека, сектор безпеки й оборони, цивільний захист.

В статье исследуются особенности правового регулирования отношений в сфере обеспечения природно-техногенной безопасности и защиты, проанализированы основные направления повышения его эффективности в контексте реформирования сектора безопасности и обороны в соответствии с европейскими стандартами и изменения парадигмы обеспечения национальной безопасности.

Ключевые слова: национальная безопасность, общественная безопасность, природно-техногенная безопасность, сектор безопасности и обороны, гражданская защита.

In the article peculiarities of legal regulation of relations in the sphere of natural and technogenic safety and civil protection, analyzed the main directions of increasing efficiency in the context of reforming the defense and security sector in line with European standards and changes in paradigm of national security.

Key words: national security, public safety, environmental and technical safety, in security and defense, civilian protection.

Вступ. Ефективність функціонування системи забезпечення природно-техногенної безпеки залежить від комплексу факторів об'єктивного й суб'єктивного характеру, серед яких особливості організаційно-управлінського механізму у сфері безпеки, узгодженість позицій щодо формування та реалізації державної політики забезпечення безпеки, склад, структура, завдання й функції системи забезпечення безпеки, її окремих компонентів і їхні взаємозв'язки, рівень інформаційно-аналітичного, науково-методичного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності системи забезпечення громадської безпеки, ефективність нормативно-правового регулювання суспільних відносин, пов'язаних із забезпеченням безпеки, тощо [1]. Ураховуючи синергетичний характер загроз у сфері природно-техногенної безпеки, перелік цих факторів можна вважати відкритим. Але в будь-якому випадку вагомим чинником утримання системи природно-техногенної безпеки в межах прийнятних параметрів є нормативно-правове регулювання функціонування системи забезпечення національної безпеки, складовою частиною якої є система природно-техногенної безпеки.

Теоретичну основу дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних учених із фінансового та адміністративного права, а саме: Ю.Ю. Азарова, Д.А. Бекерської, А.І. Берлача, Л.К. Воронової, О.І. Деревчука, Р.А. Калюжного, А.Т. Ковальчука, В.К. Колпакова,



С.Ф. Константинова, О.С. Користіна, О.В. Кузьменко, М.П. Кучерявенка, М.В. Лошицького, С.С. Засунька, О.П. Орлюк, В.І. Олефіра, Л.А. Савченко, А.Г. Чубенка та інших.

Предметом статті є законодавче забезпечення підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері природно-техногенної безпеки.

Постановка завдання. Метою статті є визначення основних напрямів підвищення ефективності правового регулювання відносин у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки.

Результати дослідження. Система нормативно-правових актів, які регулюють питання забезпечення природно-техногенної безпеки, у сукупності формує законодавство України про природно-техногенну безпеку, яке визначає засади функціонування механізму її забезпечення. Законодавство у сфері природно-техногенної безпеки та цивільного захисту охоплює значну кількість нормативно-правових актів. Зокрема, положення, спрямовані на регулювання захисту населення й території містяться в Конституції України, міжнародних нормативно-правових актах, ратифікованих Україною, Законах України («Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про об'єкти підвищеної небезпеки», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту України» (редакція від 11.06.2015 р.), «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р., «Про правовий режим надзвичайного стану» (редакція від 05.03.2015 р.), «Про боротьбу з тероризмом» (редакція від 06.06.2015 р. тощо)), постановах Верховної Ради України, указах і розпорядженнях Президента України (ураховуючи ті, що приймаються на підставі рішень РНБО), постановах Кабінету Міністрів України, міжвідомчих нормативних актах (зокрема спільних наказів міністерств та інших органів центральних органів виконавчої влади), відомчих актах (накази МВС України, Державної служби з питань надзвичайних ситуацій та інших центральних органів виконавчої влади), нормативних актах місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, актах спеціальних органів управління, які приймають у разі необхідності в умовах НС (Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, відомчі й територіальні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, оперативні штаби тощо). Базовим нормативно-правовим актом, який регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій різної генези, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, і визначає повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, права й обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, є Кодекс цивільного захисту України [2].

Водночас чинне законодавство у сфері природно-техногенної безпеки й цивільного захисту не повною мірою відповідає характеру сучасних викликів і загроз військово-терористичного характеру, які постають перед нашою державою в умовах ведення проти нас «гібридної війни».

Подальше формування правового простору у сфері природно-техногенної безпеки та цивільного захисту, на думку дослідників, має здійснюватися за такими напрямками: розроблення й реалізація державної політики у сфері забезпечення функціонування державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації; підвищення стійкості функціонування об'єктів і галузей економіки в умовах надзвичайних ситуацій; забезпечення безпеки населення й навколишнього середовища, запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій; матеріально-технічне й фінансове забезпечення, створення надзвичайних резервних фондів; державний нагляд і контроль за виконанням заходів щодо забезпечення безпеки населення й територій від аварій і катастроф природного й техногенного характеру [3, с. 29–31]. Обґрунтованою видається також позиція професора А.Г. Чубенка з приводу відокремлення розробки та реалізації державних цільових програм у сфері захисту населення й територій як самостійного напрямку правового забезпечення цивільного захисту [4]. На нашу думку, пріоритетним у сучасних умовах повинен бути такий напрям законодавчого забезпечення природно-техногенної безпеки, як протидія техногенному та ядерному тероризму. Особлива увага до цього питання зумовлена не лише вимогами часу, а й завданням розширення європейської зони



миру й безпеки на територію України. Удосконалення законодавства у сфері протидії тероризму передбачене ст. 23 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Крім того, Угода про асоціацію між Україною і ЄС визначає стратегічні орієнтири для проведення системних політичних і соціально-економічних реформ в Україні, широкомасштабної адаптації законодавства України до норм і правил ЄС [5]. Україна забезпечуватиме поступову конвергенцію у сфері зовнішньої й оборонної політики та розвиватиме взаємодію в межах Спільної безпекової й оборонної політики ЄС для посилення спроможностей сектора безпеки й оборони, а також підтримання міжнародної безпеки і стабільності [6].

Серед основних проблем нормативно-правового забезпечення функціонування системи природно-техногенної безпеки, що знижують їх ефективність, науковці відмічають такі:

- неповнота чинної системи стратегічних документів, що визначає розвиток сфери забезпечення національної безпеки [7] (відсутність таких базових документів, як Стратегія забезпечення природно-техногенної безпеки та цивільного захисту, Концепція реформування сектору безпеки та оборони тощо), відсутність чіткої ієрархії документів і їхнього взаємозв'язку, суперечливість деяких із них і наявність колізій, дублювання, декларативних норм, які не виконуються з огляду на хронічний дефіцит фінансування тощо;

- нечітке, неповне, нераціональне, а в деяких випадках і суперечливе визначення складу суб'єктів системи забезпечення національної безпеки (серед суб'єктів системи забезпечення національної безпеки, що наведені в ст. 4 Закону України «Про основи національної безпеки України», відсутні такі базові суб'єкти, як Воєнна організація держави й сектор безпеки), не окреслені функції та завдання багатьох важливих суб'єктів забезпечення національної безпеки (зокрема потребують конкретизації питання розмежування компетенції й відповідальності у сфері безпеки та оборони між Президентом України й Кабінетом Міністрів України, між іншими суб'єктами системи забезпечення національної безпеки);

- неузгодженість понятійно-категорійного апарату (наприклад, нечіткість дефініції Воєнної організації держави, що офіційно визначена відразу у двох законах (дублювання), її складу, структури, місії й основних завдань, невизначеність взаємозв'язку із сектором безпеки; відсутність офіційного визначення сектора безпеки, його складу, структури, основних завдань, незважаючи на застосування цього поняття в Стратегії національної безпеки України й інших документах; відсутність визначення кризи (кризового стану, кризової ситуації та явища) у сфері забезпечення національної безпеки й комплексного огляду сектора безпеки тощо);

- неузгодженість за формою, процедурами, термінами, змістом стратегічних документів із розвитку системи забезпечення національної безпеки із загальнодержавною системою стратегічних документів із соціально-економічного розвитку, а також між собою (наприклад, суперечність Закону України «Про організацію оборонного планування» таким Законам України, як «Про державні цільові програми» і «Про Державне прогнозування та розробку програм економічного і соціального розвитку») [7];

- потреба приведення у відповідність із сучасними умовами нормативно-правової бази, присвяченої регламентації діяльності суб'єктів публічної адміністрації забезпечення техногенної та природної безпеки в розрізі функціонування органів, до компетенції яких належить забезпечення техногенної та природної безпеки з урахуванням процесів децентралізації й адміністративної реформи, при цьому акцент має бути зроблений на розширенні повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту.

Важливим концептуальним документом, який визначає напрями реформування законодавства у сфері природно-техногенної безпеки та цивільного захисту, є Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента від 26.05.2015 р. Стратегією передбачається комплексне вдосконалення законодавства з питань національної безпеки й оборони України, зокрема прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про основи національної безпеки України» (нова редакція), який визначить механізми керівництва у сфері національної безпеки й оборони, унормує структуру і склад сектора безпеки й оборони, систему управління, координації та взаємодії його органів. Крім того,



нормативного впорядкування потребують питання централізованого управління сектором безпеки й оборони в мирний час, у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, та в особливий період, міжвідомча координація і взаємодія; узгодження концепцій (програм) реформування та розвитку органів сектора безпеки й оборони та оборонно-промислового комплексу за єдиним задумом; удосконалення державної системи стратегічного планування, створення єдиної системи моніторингу, аналізу, прогнозування і прийняття рішень у сфері національної безпеки й оборони, забезпечення ефективної координації та функціонування єдиної системи ситуаційних центрів профільних органів державної влади сектора безпеки й оборони; застосування програмно-цільового підходу до визначення обсягів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, необхідних для ефективного функціонування органів сектора безпеки й оборони та оборонно-промислового комплексу; упровадження реформ у секторі безпеки й оборони відповідно до стандартів НАТО; створення ефективного механізму реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці [6].

На нашу думку, важливим кроком на шляху підвищення ефективності правового регулювання забезпечення природно-техногенної безпеки має стати розробка та прийняття Доктрини громадської безпеки України.

Зазначений документ повинен урахувати положення низки ключових документів стратегічного планування, насамперед Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», нової Стратегії національної безпеки й нової Воєнної доктрини України, а також сформульовані в Посланнях Президента України від 2015 р. головні напрями безпекової політики держави. Водночас ні Стратегія, ні Доктрина, на відміну від аналогічних документів західних країн, не містять фінансового блоку, не базуються на відповідних фінансових і матеріальних розрахунках, отже, потребують додаткових документів, які враховували б фінансово-економічні умови їх реалізації [8].

У Доктрині громадської безпеки України, на доцільності розробки та прийняття якої ми вже акцентували увагу у своїх публікаціях [1], фінансовий блок має бути відображений з урахуванням вимог програмно-цільової методології, за такою логічною схемою: очікувані результати – якісні й кількісні показники виконання – заплановані обсяги фінансового забезпечення – соціально-економічний ефект. Крім того, у зазначеному документі повинні бути чітко розмежовані поняття суспільної, громадської, державної та особистої безпеки. До того ж важливим елементом Доктрини громадської безпеки має стати оцінювання ефективності діяльності суб'єктів сектора безпеки й оборони щодо забезпечення громадської безпеки загалом і природно-техногенної безпеки зокрема, яка не буде об'єктивною, доки ця діяльність здійснюється не на концептуальній основі. У Доктрині також повинні знайти відображення сучасні та перспективні загрози громадській безпеці й концептуальні заходи щодо їх виявлення та нейтралізації [1].

Прийняття Доктрини громадської безпеки як політико-правового акта на сьогодні є вкрай необхідним і може сприяти вирішенню таких теоретичних і прикладних завдань: усвідомлення місця громадської безпеки в системі національної безпеки; розмежування національної, військової, громадської й інших видів безпеки; визначення ключових точок, у яких перетинаються функції, завдання та повноваження збройних сил, СБУ, органів внутрішніх справ, сил цивільного захисту, Національної гвардії та інших суб'єктів забезпечення національної безпеки [9]. Потребують законодавчого упорядкування й питання існування добровільних озброєних підрозділів, має бути визначено їхню роль у протидії загрозам військового та терористичного характеру.

Крім того, фахівці у сфері забезпечення безпеки, як учені, так і практики, уважають, що для підвищення ефективності управління ризиками НС необхідно прискорити вирішення низки назрілих проблем. Серед них найбільш важливими видаються такі: розробка і прийняття державної стратегії зниження ризиків НС, яка має спиратися на науково обґрунтовану нормативно-правову базу; удосконалення статистичного обліку НС природного, техногенного та соціального характеру, розробка сучасних методик оцінювання ризиків, пов'язаних із природними й техногенними небезпеками, і їх застосування при прогнозуванні соціальних загроз [10]; формування системи управління ризиками НС, включаючи запобігання подібним ситуаціям і оперативне реагування на них; розробка методичних основ стратегічного й



оперативного планування заходів щодо зниження ризиків НС; розвиток систем комплексного моніторингу ризиків НС; подальше вдосконалення державної політики щодо збереження та розвитку наявного потенціалу системи цивільного захисту та її матеріально-технічної бази, включаючи створення резервів на випадок НС в умовах мирного й воєнного часу; узагальнення та поширення досвіду світової спільноти з управління ризиками [10].

Висновки. З огляду на це доцільною видається розробка та прийняття Концепції створення й функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій. Указана Концепція має визначити напрями та механізми формування системи моніторингу й прогнозування надзвичайних ситуацій, основні завдання і стратегію її побудови, організаційну структуру, тобто рівні й суб'єктів системи, їх функціонування та взаємодію, орган, що координуватиме діяльність системи, забезпечить збирання, оброблення й аналіз інформації щодо потенційних джерел надзвичайних ситуацій, прогнозування ймовірності їхнього виникнення та підготовку пропозицій для прийняття управлінських рішень щодо запобігання й ліквідації надзвичайних ситуацій [11].

Відзначимо, що формування ефективного механізму прогнозування та оцінювання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій в кінцевому підсумку безпосередньо визначатиме пріоритети бюджетного планування видатків у цій сфері й результативність використання коштів на заходи, спрямовані на забезпечення цивільного захисту і природно-техногенної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Організаційно-правові засади забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : [монографія] / [Д.М. Павлов, Ю.Ю. Азаров, А.Г. Чубенко]. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2014. – 150 с.
2. Кодекс цивільного захисту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mns.gov.ua/content/reg_acts.html.
3. Микеев А.К. Формирование системы Российского законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера / А.К. Микеев // Совершенствование системы экстренного реагирования органов внутренних дел и внутренних войск на чрезвычайные ситуации : тр. Акад. МВД РФ. – М., 1996. – С. 29–31.
4. Чубенко А.Г. Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту в Україні : [монографія] / А.Г. Чубенко. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2011. – 460 с.
5. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 р. № 1678 // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 40. – С. 2843. – Ст. 2021.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президент України від 26.05.2015 р. № 287/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 43. – С. 14. – Ст. 1353.
7. Семенченко А.І. Ефективність державного управління у сфері забезпечення національної безпеки / А.І. Семенченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://defpol.org.ua/site/index.php?option=com_content&view=article&id=89:2009-09-09-13-53-13&catid=55:arhiv_voenpolitika&Itemid=58.
8. Литвиненко О. Система управління сектором безпеки України: модернізована модель радянського зразка / О. Литвиненко // Альманах сектору безпеки України – 2012. – К. : Центр Разумкова, 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/upload/Almanakh_bezpeky_fnl.pdf.
9. Позднышов А.Н. Институт государственной службы в сфере обеспечения общественной безопасности: теоретико-методологические проблемы : дисс. ... докт. юрид. наук / А.Н. Позднышов. – М., 2003. – 402 с. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.disscat.com/content/institut-gosudarstvennoi-sluzhby-v-sfere-obespecheniya-obshchestvennoi-bezopasnosti-teoretik#ixzz2K0jAWtbZ>.



10. Доктринальные основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности в современных условиях : тезисы доклада С.И. Гирько на выездном заседании Секции по актуальным проблемам нейтрализации внутренних угроз национальной безопасности научного совета при СБ РФ по теме «Методология и методика обеспечения правоохранительными органами общественной безопасности. Критерии оценки эффективности их деятельности» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://do.gendocs.ru/docs/index-181334.html>.

11. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2014 році, підготовлена Державною службою України з надзвичайних ситуацій. – К., 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2014/ND_2014.pdf.

