

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL GROUNDS FOR ENSURING PUBLIC SECURITY AND CIVIL PROTECTION OF UKRAINE

Каліман М.Р., викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Наукова стаття присвячена вивченню організаційних і правових підстав забезпечення громадської безпеки та цивільного захисту України.

У роботі визначено, що на виконання Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392, МВС України розробило проект Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, який визначає на загальнодержавному рівні правові й організаційні засади забезпечення громадської безпеки та цивільного захисту в Україні, проте представлений для публічного обговорення проект може бути доповнений пропозиціями для його удосконалення, що надалі сприятиме ефективній діяльності компетентних органів у досягненні поставлених Стратегією цілей.

Автор виділяє три напрями удосконалення, на яких варто зосередити увагу:

– перезавантаження виділених авторами проекту загроз і ризиків відповідно до вже чинного законодавства (загроз і ризиків природного, техногенного, соціального та воєнного характеру). Особливо наголошено на пріоритеті надзвичайних ситуацій, спричинених коронавірусом COVID-19, із 2020 р.;

– розробити загальні засади проведення оцінки загроз національній безпеці (визначити державний орган, який буде здійснювати таке оцінювання, його компетенцію, єдину методологію та методику проведення оцінювання загроз національній безпеці та виявлення уразливостей, стану відповідних спроможностей із метою підготовки, прийняття і впровадження стратегічних рішень);

– розробити алгоритми дій уповноважених суб'єктів у разі виникнення ризиків і загроз громадській безпеці та цивільного захисту (наприклад, для органів і підрозділів Національної гвардії, Національної поліції, СБУ, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та ін.). Звернута увага на ефективність подібного зарубіжного досвіду.

Зроблено висновок про те, що наступними кроками управлінців мають стати: прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів із метою реалізації Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України та запровадження механізмів виконання визначених у документі пріоритетів і напрямків.

Ключові слова: національна безпека, громадська безпека, цивільний захист, національна стійкість, загроза, Стратегія, алгоритми.

The scientific article is devoted to the study of organizational and legal grounds for ensuring public safety and civil protection of Ukraine.

It is determined that in pursuance of the National Security Strategy of Ukraine, approved by the Decree of the President of Ukraine dated September 14, 2020 № 392, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine has developed a draft Strategy of Public Security and Civil Protection of Ukraine, which defines legal and organizational principles protection in Ukraine. However, the draft submitted for public discussion may be supplemented with proposals for its improvement, which will further contribute to the effective activities of the competent authorities in achieving the objectives set by the Strategy.

The author identifies three areas for improvement on which to focus:

– reloading of threats and risks identified by the authors of the project in accordance with the current legislation (threats and risks of natural, man-made, social and military). Special emphasis is placed on the priority of emergencies caused by coronavirus COVID-19 from 2020;

– develop general principles for conducting national security threats (determine the state body that will carry out such assessment, its competence, uniform methodology and methods of conducting national security threats and identifying vulnerabilities, the state of relevant capabilities for the preparation, adoption and implementation of strategic decisions);

– develop algorithms for actions of authorized entities in case of risks and threats to public safety and civil protection (for example, for bodies and units of the National Guard, National Police, Security Service of Ukraine, State Emergency Service of Ukraine and others). Attention is paid to the effectiveness of such foreign experience.

It is concluded that the next steps of managers should be: adoption of relevant bylaws to implement the Strategy of Public Safety and Civil Protection of Ukraine and the introduction of mechanisms to implement the priorities and areas identified in the document.

Key words: national security, public security, civil protection, national stability, threat, Strategy, algorithms.

Актуальність теми. З метою розвитку правового суспільства та становлення правової держави компетентні органи зобов'язані створити безпекове правове підґрунтя. Базовими пріоритетами в умовах сьогодення для України є побудова системи забезпечення громадської безпеки та цивільного захисту в Україні, адже національна безпека України потерпає від регулярних за останні шість років внутрішніх і зовнішніх загроз. Саме тому теоретичне та законодавче вироблення комплексу заходів щодо протидії загрозам цілісності та безпеці держави є актуальним напрямом наукових досліджень.

Постановка проблеми. На виконання Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392 [1], МВС України розробило проект Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України [2], який визначає на загальнодержавному рівні правові й організаційні засади забезпечення громадської безпеки та цивільного захисту в Україні, проте представлений для публічного обговорення проект не позбавлений можливості сформулювати пропозиції для його удосконалення, що надалі сприятиме

ефективній діяльності компетентних органів у досягненні поставлених Стратегією цілей.

Стан дослідження проблеми. Проблема забезпечення громадської безпеки та цивільного захисту неодноразово привертала увагу вчених, зокрема таких корифеїв науки адміністративного права, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.А. Баранов, Л.Р. Біла, Ю.П. Битяк, Н.П. Бортник, К.В. Бондаренко, В.М. Брижко, В.М. Гарашук, Т.О. Гаврилюк, І.С. Грищенко, Є.В. Додін, В.В. Зуй, Ю.М. Дмитренко, О.М. Музичук, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков, Р.А. Калюжний, М.В. Ковалів, С.В. Ківалов, Д.М. Лук'янець, В.Л. Ортинський, О.І. Остапенко, І.Д. Пастух, С.В. Петков, А.О. Собакарь, Ю.С. Шемшученко, В.О. Шамрай та ін.

Мета статті – на підставі аналізу проекту Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України запропонувати організаційні та правові напрями удосконалення забезпечення громадської безпеки та цивільного захисту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Проект Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України визначає

напрями державної політики щодо захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави від загроз у сферах громадської безпеки та цивільного захисту, а також цілі, пріоритети й очікувані результати їх досягнення [2].

Зокрема, у змісті проєкту Стратегії визначені три стратегічні пріоритети (підвищення спроможностей суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері громадської безпеки та цивільного захисту; об'єднання зусиль державного, громадського та приватного сектору у зміцненні громадської безпеки та посиленні цивільного захисту; утвердження у суспільстві культури безпеки [2]) та дев'ятнадцять стратегічних цілей із метою формування безпечного середовища в Україні [2].

Проєкт Стратегії складається із п'ятдесяти дев'яти пунктів [2], восьми умовних розділів [2] та покликаний сприяти забезпеченню стійкого соціально-економічного розвитку держави шляхом підтримання прийнятного рівня безпеки та підвищення захищеності населення, матеріальних і культурних цінностей і майна від кримінальних та адміністративних правопорушень, надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій, а також небезпек, що виникають під час або внаслідок збройних конфліктів [2].

Авторами проєкту Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України детально сформульовані наявні та потенційні загрози, тенденції та проблеми у сферах громадської безпеки та цивільного захисту [2], але варто наголосити на тому, що загальноприйнятим у теорії права є розподіл загроз і ризиків за джерелом їх настання на загрози та ризики природного, техногенного, соціального та воєнного характеру. Безпосередньо до такої класифікації надзвичайних ситуацій схиляються автори Кодексу цивільного захисту України [3] та Класифікатору надзвичайних ситуацій ДК 019:2010 [4].

Крім того, запропонована авторами проєкту Стратегії класифікація загроз містить дублюючі види, адже соціальні загрози, криміногенні загрози, кіберзагрози можна сміливо відносити до загроз і ризиків соціального характеру, адже усі вони пов'язані із соціальними конфліктами. Фактори, пов'язані з гібридною війною, пропонуємо за класичною схемою називати загрозами та ризиками воєнного характеру.

Саме тому пропонуємо Розділ «Загрози» проєкту Стратегії викласти у такій редакції:

«Види загроз і ризиків національної безпеки поділяються за джерелом їх настання на:

- загрози та ризики природного характеру (наприклад, стихійне лихо, пандемія, панзоотій, пожежі, тощо);
- загрози та ризики техногенного характеру (катастрофи, застосування засобів ураження тощо);
- загрози та ризики соціального характеру (здійснення масових терористичних актів; виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів; блокування або захоплення окремих об'єктів або місцевостей; виникнення масових безпорядків; спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства; масового переходу державного кордону з території суміжних держав; необхідності відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади);
- загрози та ризики воєнного характеру (встановлення влади України на тимчасово окупованих територіях, недопущення збройного нападу з боку держав-агресорів, подолання будь-яких загроз, що можуть вплинути на державність в Україні з боку іноземних держав або вітчизняних організацій, а також інші загрози)».

Природні та техногенні надзвичайні ситуації призводять до виникнення стихійних лих, аварій, катастроф із численними людськими жертвами, величезними матеріальними втратами. Вражаючи впливи надзвичайних ситуацій різні: механічні, теплові, хімічні, радіаційні, біологічні, психологічні та ін.

Протидія надзвичайним ситуаціям різного характеру шляхом створення сталої інфраструктури населених пунктів є першочерговим завданням усіх органів влади й актуальною проблемою сучасності, а вмілі дії щодо порятунку людей, надання їм необхідної допомоги під час проведення аварійно-рятувальних робіт у вогнищах поразки під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій покладатимуться насамперед на саме населення та спеціалізовану систему попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, що дозволяє скоротити кількість загиблих, зберегти здоров'я потерпілим, зменшити матеріальні втрати.

Актуальність існування зазначених загроз підтверджують статистичні дані Державної служби з надзвичайних ситуацій, розміщені на офіційному сайті. Так, у 2020 р. в Україні офіційно зареєстровано 116 надзвичайних ситуацій [5] (ідеться лише про надзвичайні ситуації техногенного, біологічного та соціального характеру). Серед них надзвичайні ситуації державного рівня становили 6 випадків, регіонального рівня – 4, місцевого – 50, об'єктового – 56 [5]. У 2019 р. загальний показник становив 146 надзвичайних ситуацій [5]. Тобто відбулося зменшення кількості таких ситуацій (на 20,5%), які офіційно зареєстровані.

Якщо розподілити кількість надзвичайних ситуацій, що трапилися у 2020 р., за видами, то відбулося 47 надзвичайних ситуацій техногенного характеру, 64 – природного, 5 – соціального [5]. Ті самі показники у 2019 р. були більшими (60 – техногенного та 81 – природного), хоча кількість надзвичайних ситуацій соціального характеру не зменшилася (5) [5].

Також слід наголосити, що у 2020 р. кількість загиблих внаслідок надзвичайних ситуацій становила 170 осіб (із них 26 дітей), а постраждалих – 305 осіб (із них 46 дітей) [5]. У 2019 р. загинуло за тих самих обставин 200 осіб, а постраждало – 1 492 [5]. Тобто менша кількість надзвичайних ситуацій призвела до меншої кількості загиблих і постраждалих осіб.

Заради справедливості варто зауважити, що у зв'язку із поширенням у 2020 р. коронавірусу COVID-19 і масової пандемії наведені дані про надзвичайні ситуації не враховують постраждалих від цього вірусу. Така статистика подається окремо. За інформацією МОЗ України станом на 01 січня 2021 р. в Україні зареєстровано 1 064 479 випадків захворювання людей на коронавірус COVID-19, із них 18 680 випадків летальні [5].

Для порівняння до сказаного зауважимо, що внаслідок проведення операції об'єднаних сил в Україні у 2019 р. загинуло 110 осіб, постраждало 577, а у 2020 р. загинуло 50 осіб, постраждало 332 [6].

Підсумовуючи, варто наголосити на пріоритеті із 2020 р. надзвичайних ситуацій, спричинених коронавірусом COVID-19, адже наслідки від пандемії найтяжчі. Саме на подолання цієї загрози, на наш погляд, мають бути спрямовані державні сили та засоби, про що варто наголосити в аналізованому нами документі.

Також аналіз змісту проєкту Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України дозволяє зробити висновки про відсутність єдиної методології та методики проведення оцінювання загроз національній безпеці та виявлення уразливостей, стану відповідних спроможностей із метою підготовки, прийняття і впровадження стратегічних рішень. Зазначені питання, звичайно, мають бути детально визначені в окремому нормативно-правовому акті, наприклад, постанові Кабінету Міністрів України, проте цей вектор удосконалення діяльності державних органів у сфері громадської безпеки та цивільного захисту має бути визначений у проєкті Стратегії.

Крім того, варто зауважити, що сьогодні у системі державних органів відсутній і уповноважений суб'єкт, який би здійснював таке оцінювання. Саме на створенні такого суб'єкта слід зосередити увагу, визначивши чітко на нормативно-правовому рівні коло його компетенцій.

З огляду на викладене пропонуємо доповнити аналізований нами проєкт Стратегії п. 18-1 такого змісту: «Рада національної безпеки і оборони України є уповноваженим суб'єктом оцінювання загроз національній безпеці.

Єдина методологія і методика проведення оцінювання загроз національній безпеці та виявлення уразливостей, стану відповідних спроможностей із метою підготовки, прийняття й упровадження стратегічних рішень має бути вироблена та затверджена відповідною постановою Кабінету Міністрів України».

Третім моментом, на якому ми зосередимо увагу, є доповнення проєкту Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, крім напрямків, пріоритетів та інших елементів, ще й алгоритмами. Пропонуємо для досягнення мети проєкту Стратегії здійснити такий крок, як розроблення та впровадження алгоритмів дій суб'єктів національної стійкості за умов загрози чи виникнення порушень громадської безпеки та цивільного захисту. Вироблення таких алгоритмів у мирний час допоможе зорієнтуватися, зекономити час, діяти ефективно суб'єктам за умов настання конкретних видів ризиків і загроз громадській безпеці та цивільного захисту. Якщо такі алгоритми будуть затверджені нормативно-правовими документами, то матимуть імперативний характер, а відповідно, за їх невиконання наставатиме відповідальність. До таких органів можуть бути віднесені органи та підрозділи Національної гвардії, Національної поліції, СБУ, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та ін.

Також слід наголосити на тому, що вироблення алгоритмів дій державних органів – це стандартна практика зарубіжних державних силових органів, яка дає свої позитивні результати (США, Федеративна Республіка Німеччина, Велика Британія, Італія та багато інших розвинених держав).

З огляду на сказане пропонуємо доповнити зміст проєкту Стратегії, який досліджується, п. 52-1 такого змісту: «Для реалізації цієї Стратегії розробляються алгоритми дій суб'єктів національної стійкості за умов загрози чи виникнення порушень громадської безпеки та цивільного захисту, що затверджуються Кабінетом Міністрів України, у строк шість місяців після затвердження цієї Стратегії. Алгоритмами передбачаються конкретні заходи, індикатори застосування, відповідальні виконавці, а також джерела й обсяги фінансування заходів. Під час підготовки алгоритмів додатково вивчаються й ураховуються позиції зацікавлених органів».

Висновки. Аналіз розробленого МВС України проєкту Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України дозволяє виділити три напрями удосконалення, на яких варто зосередити увагу: перезавантаження виділених авторами проєкту загроз і ризиків відповідно до вже чинного законодавства; розробку загальних засад проведення оцінки загроз національній безпеці; розробку алгоритмів дій уповноважених органів у надзвичайних ситуаціях. Наступними кроками управління мають стати: прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів з метою реалізації Стратегії та запровадження механізмів виконання визначених у документі пріоритетів і напрямів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення 15.11.2021).
2. Проєкт Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України: Лист Департаменту забезпечення діяльності апарату МВС України від 29 вересня 2021 р. № 45092/09-2021 (дата звернення 15.11.2021).
3. Кодекс цивільного захисту від 02 жовтня 2012 р. № 5403-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17?find=1&text=%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE+%D1%85%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%83#w1_5 (дата звернення 15.11.2021).
4. Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010: наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11 жовтня 2010 р. № 457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va457609-10#Text> (дата звернення 15.11.2021).
5. Інформаційно – аналітична довідка про виникнення НС в Україні у 2020 р. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/119288.html#:~:text=%D0%A3%202020%20%D1%80%D0%BE%D1%86%D1%96%20%D0%B2%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D1%96,%D1%81%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D1%85%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%83%20%E2%80%93%20> (дата звернення 15.11.2021)
6. Операція об'єднаних сил. URL: <https://www.facebook.com/pressjfo.news/> (дата звернення 15.11.2021).