

13. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2 т. / [Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін.] ; за заг. ред. В.В. Галуцько. – Херсон : ПАТ Херсонська міська друкарня, 2011. – 320 с. – (Т. 1 : Загальне адміністративне право).
14. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник / Едуард Францевич Демський. – Київ : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
15. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В.К., Кузьменко О.В. . – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
16. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / Оксана Володимирівна Кузьменко. – Київ: Атіка, 2005. – 352 с.
17. Административное право Украины: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / [Битяк Ю.П., Богуцкий В.В., Гаращук В.М. и др]; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
18. Адміністративне право України : навчальний посібник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – Київ : Істина, 2007. – 216 с.
19. Коломоєць Т.О. Апеляція в адміністративно-юрисдикційному процесі: питання теорії та практики / Т.О. Коломоєць, Р.О. Кукурудз. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2010. – 254 с.
20. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Київ : Ін Юре, 2002. – 668с.
21. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления. – Москва : Юрид. лит., 1979. – 136 с.
22. Агапов А.Б. Административная ответственность : Учебник. – Москва: Статут, 2000. – 251 с.
23. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навчальний посібник / Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. – Київ : Прецедент, 2007. – 531 с.
24. Адміністративне право України : підручник / [Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Київ : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
25. Административное право Украины : учебник / Под общей ред. С. В. Кивалова. – Харьков : Одиссей, 2004. – 880 с.
26. Данількевич М.І. Адміністративне право України : навчальний посібник / Микола Іванович Данількевич. – Дніпропетровськ : Дніпропетровський національний університет, 2001. – 134 с.
27. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес : навчальний посібник / За заг. ред. І. П. Голосніченка. – Київ : ГАН, 2003. – 256 с.
28. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / Семен Григорович Стеценко. – Київ : Атіка, 2007. – 624 с.
29. Сінельнік Р.В. Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Р. В. Сінельнік. – Харків, 2008. – 21 с.
30. Іванов А.В. Експерт у провадженні у справах про адміністративні правопорушення автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / А.В. Іванов. – Харків, 2009. – 18 с.

УДК 342.745

ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УМОВАХ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

LEGAL AND ORGANIZATIONAL SUPPORT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN CONDITIONS OF EMERGENCY SITUATIONS

Берляч А.І.,
*доктор юридичних наук, професор,
 заслужений юрист України,
 професор кафедри адміністративного права
 Київського національного університету
 імені Тараса Шевченка*

У статті проведено аналіз змісту правового та організаційного забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. Наведена характеристика окремих елементів правового та організаційного забезпечення діяльності органів публічної адміністрації, зокрема нормативного, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного забезпечення. Виокремлено недоліки в означній сфері та наведені окремі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, органи публічної адміністрації, нормативне забезпечення, матеріально-технічне забезпечення, фінансове забезпечення, інформаційне забезпечення.

В статье проведен анализ правового и организационного обеспечения деятельности органов публичной администрации в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций. Приведенная характеристика отдельных элементов правового и организационного обеспечения деятельности органов публичной администрации, в частности нормативного, материально-технического, финансового, информационного обеспечения. Выделены недостатки в данной сфере и приведены отдельные пути их решения.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, органы публичной администрации, нормативное обеспечение, материально-техническое обеспечение, финансовое обеспечение, информационное обеспечение.

The analysis of the theoretical and practical aspects of the comprehensive support of the activities of public administration in the context of emergency. The characteristics of individual elements of the comprehensive support of the public administration, in particular the regulatory, logistical, financial and information management. Highlighted shortcomings in this area and find separate solutions.

Key words: emergency, the bodies of public administration, regulatory support, logistical support, financial support, information provision.

Постановка проблеми. Конституцією України закріплено, що одним із пріоритетних завдань нашої держави є захист прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, що реалізуються в усіх сферах її діяльності. Особливої актуальності це завдання набуває в умовах виникнення надзвичайних ситуацій техногенного, природного або соціально-політичного характеру.

Реформи, що були проведені в Україні за останні десять

років, зумовили появу як позитивних, так і негативних явищ, зокрема: нестабільність політичної обстановки, низький життєвий рівень населення, що, у свою чергу, зумовлює наявність «соціальної напруженості у суспільстві», зростання злочинності, низький рівень правової культури населення, застарілість обладнання та технологічного процесу виробництва. Наведені явища безпосередньо можуть зумовлювати виникнення надзвичайних ситуацій різної генези.

Статистичні дані щодо кількості надзвичайних ситуацій в Україні, на жаль, залишаються невтішними. Так, за офіційними даними Державної служби з надзвичайних ситуацій України, протягом 2009 року зареєстровано 264 надзвичайні ситуації, з них: техногенного характеру – 130; природного характеру – 117; соціально-політичного характеру – 17. Внаслідок цих подій загинули 356 осіб (із них – 43 дитини) та 1511 осіб постраждали (з них – 444 дитини) [1]. Протягом 2011 року в Україні зареєстровано 221 надзвичайну ситуацію: техногенного характеру – 134; природного характеру – 77; соціального характеру – 10. Внаслідок цих подій загинуло 355 осіб (із них – 39 дітей) та постраждало 985 осіб (із них – 439 дітей) [2]. Протягом 2012 року в Україні зареєстровано 212 надзвичайних ситуацій: техногенного характеру – 120; природного характеру – 74; соціального характеру – 18. Внаслідок цих надзвичайних ситуацій загинула 301 особа (з них – 50 дітей) та 861 – постраждала (з них – 225 дітей) [3].

Проте показовим є те, що, незважаючи на загальну динаміку щодо зниження кількості випадків виникнення надзвичайних ситуацій, їх масштабність та розмір завданих матеріальних збитків постійно зростають. Так, у 2012 році порівняно з аналогічним періодом минулого року зафіксовано зменшення загальної кількості надзвичайних ситуацій (на 4 %). Однак надзвичайними ситуаціями природного характеру було завдано збитків на суму близько 173 млн. гривень, що в 2,6 рази більше, ніж у 2011 році. За орієнтовними розрахунками матеріальні збитки внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного характеру перевищили 64,3 млн. гривень, що майже на 80% більше, ніж у 2011 році (у 2011 році збитки від таких подій становили понад 35 млн. гривень).

З метою попередження та захисту населення від негативних наслідків надзвичайних ситуацій різної генези в Україні функціонує відповідна система органів публічної адміністрації, від своєчасності та ефективності дій якої залежить якість реалізації завдання щодо захисту прав і свобод людини і громадянина. За таких умов стає дуже актуальним питання щодо визначення змісту правового та організаційного забезпечення діяльності вказаних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації діяльності органів публічної адміністрації, зокрема, в умовах виникнення надзвичайних ситуацій різної генези постійно перебувають у полі зору вчених та практиків. Варто зазначити, що велика увага проблемам організації забезпечення приділена в межах військової науки (всебічне забезпечення військ у бойових діях). Деякі аспекти даної проблематики вивчаються в межах наукової спеціальності 21.07.05. – службово-бойова діяльність сил охорони правопорядку.

Окремі аспекти діяльності органів публічної адміністрації як у звичайних умовах, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій у своїх працях досліджували такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, А.В. Басов, Ю.В. Дубко, О.О. Крестьянінов, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, С.О. Кузніченко та ін. Однак питання щодо визначення змісту правового та організаційного забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в умовах надзвичайних ситуацій різної генези досліджені фрагментарно, в рамках широкої адміністративно-правової проблематики.

Мета запропонованої наукової статті полягає в проведенні поглибленого аналізу наукової, довідкової та навчально-методичної літератури, міжнародного та національного законодавства щодо визначення змісту правового та організаційного забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в умовах надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Переходячи до аналізу визначеної проблематики, зазначимо, що систему органів публічної адміністрації, діяльність якої спрямована на попередження та ліквідацію надзвичайних ситуацій, умовно можна поділити на декілька груп: загальні – Президент України,

Кабінет Міністрів України, центральні та місцеві органи виконавчої влади; спеціальні – Міністерство внутрішніх справ України, Державна служба з надзвичайних ситуацій України; Міністерство Оборони України, Служба безпеки України; додаткові – Міністерство закордонних справ України; Міністерство охорони здоров'я України та ін.

Загальновідомо, що одним із чинників, що сприяє результативності діяльності органів публічної адміністрації в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, є «ресурсний потенціал держави», до якого можна віднести: правовий, матеріально-технічний, фінансовий, кадровий, інформаційний, оперативний та ін.

Розглядаючи правове забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в умовах надзвичайних ситуацій, варто виокремити два блоки: міжнародний та національний. Міжнародний блок складається з міжнародно-правових актів (Пактів, Угод, Конвенцій), на які відповідно до законодавства України надана згода на обов'язковість. Так, одним з основних міжнародних актів у сфері нормативного забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в умовах надзвичайних ситуацій є Міжнародний пакт «Про громадянські та політичні права» від 19 листопада 1973 р. Окрему увагу в даному Пакті приділено визначенню загальних засад діяльності держави в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. Так, вказаний Пакт визначає, що під час надзвичайного стану в державі, при якому життя нації перебуває під загрозою і про наявність якого офіційно проголошується, держави – учасниці Пакту можуть вживати заходи на відступ від своїх зобов'язань, прийнятих у ньому [4]. Крім того, вказаний пакт визначає принципи запровадження надзвичайного стану, зокрема: виключної загрози; офіційного оголошення; розмірності; невід'ємності абсолютних прав і свобод; офіційного повідомлення. Показово, що всі наведені принципи враховані в національному законодавстві, зокрема в Конституції України та Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану».

Щодо національного блоку варто зазначити, що нині у сфері попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій різної генези діє понад вісімсот нормативних актів різної юридичної сили. До них належать Конституція України, Закони, Кодекси, Постанови, Укази, Розпорядження та Накази. Основні з них такі:

– Закони України: «Про правовий режим воєнного стану»; «Про правовий режим надзвичайного стану»; «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»; «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи»; «Про міліцію»; «Про Службу Безпеки України»; «Про Збройні Сили України»; «Про державний матеріальний резерв»; «Про формування, порядок надходження і використання коштів Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення»; «Про цивільну оборону України»; «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»; Кодекс України про адміністративні правопорушення; Кодекс цивільного захисту України (водиться в дію з 1 липня 2013 року) та ін.;

– Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями»; «Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях»; «Про затвердження Положення про Державну надзвичайну протіепізоотичну комісію при Кабінеті Міністрів України та типових положень про місцеві державні надзвичайні протіепізоотичні комісії»; «Про затвердження Правил санітарної охорони території України» та ін.

Також великий обсяг суспільних відносин регулюють акти Кабінету Міністрів України, що містять відомості з державною таємницею. До них відносяться Постанови Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Порядку

реагування на загрозу вчинення терористичного акту»; «Про затвердження переліків об'єктів державного значення, що підлягають охороні та обороні в умовах надзвичайного стану і особливого періоду»; «Про затвердження Положення про мобілізаційну підготовку» та ін. Зміст наведених актів не тільки стосується загальних організаційних засад органів публічної адміністрації в зазначених відносинах, а й визначає конкретні тактичні засади та особливості такої діяльності.

Проте варто зазначити, що основною проблемою даного виду забезпечення є, по-перше, слабка систематизація нормативно-правових актів; по-друге, наявність «морально застарілих» норм; по-третє, наявність значної кількості нормативно-правових актів, що містять державну таємницю і у зв'язку з цим мають обмежений доступ.

Характеризуючи матеріально-технічне та фінансове забезпечення, варто зазначити, що від його рівня та реальності залежить і ефективність діяльності уповноважених органів публічної адміністрації в зазначених умовах.

Відповідно до чинного законодавства з метою матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації в надзвичайних ситуаціях створюються відповідні резерви за рахунок коштів державного бюджету України, місцевих бюджетів, а також добровільних пожертв фізичних та юридичних осіб, благодійних організацій та об'єднань громадян тощо. Так, для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій виділяються кошти з резервного фонду Кабінету Міністрів України, а також з резервних фондів відповідних бюджетів, які повинні реалізувати права громадян України у сфері захисту населення і території від наслідків надзвичайних ситуацій [5].

Окреме місце у сфері матеріально-технічного та фінансового забезпечення займає державний матеріальний резерв. Основним документом, який регулює відносини щодо його формування та використання, є Закон України «Про державний матеріальний резерв», що визначає загальні принципи формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та оновлення (поновлення) запасів державного матеріального резерву і регулює відносини в цій сфері. Державний резерв є особливим державним запасом матеріальних цінностей, призначених для використання в цілях і в порядку, передбачених цим Законом. У складі державного резерву створюється незнижуваний запас матеріальних цінностей (постійно підтримуваний обсяг їх зберігання) [6].

Проте в умовах сьогодення дуже актуальною постає проблема цільового використання коштів із резервних фондів. Так, за результатами зовнішнього аудиту, що проводиться Рахунковою палатою України, були виявлені значні порушення законодавства щодо ефективності ви-

користання коштів резервного фонду державного бюджету, порушення в процедурі виділення коштів (проекти рішень, як правило, готувалися зацікавленими органами виконавчої влади). Крім того, мали місце непоодинокі випадки прийняття Кабінетом Міністрів України рішень про виділення коштів із резервного фонду державного бюджету при наявності у висновках Міністерства фінансів України зауважень або заперечень щодо правомірності та доцільності виділення коштів резервного фонду. Так, із перевічених у Міністерстві фінансів України 31 комплексу матеріалів щодо підготовки рішень Уряду про виділення коштів із резервного фонду по 16 рішеннях (52 %) були подані заперечення або зауваження з боку зазначених органів [7; 8]. Саме така ситуація свідчить про наявність істотних недоліків в організації та здійсненні діяльності в означеній сфері.

Щодо визначення порядку здійснення інформаційного забезпечення зазначимо, що правовою основою його здійснення є Закони України: «Про телебачення і радіомовлення»; «Про державну таємницю»; «Про зв'язок»; «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»; «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів»; «Про радіочастотний ресурс України».

Правові норми даної групи визначають: спеціальний порядок оперативного інформування про виникнення надзвичайних ситуацій; спеціальні джерела фінансування та особливий порядок прийняття рішень про використання бюджетних коштів у разі виникнення надзвичайних ситуацій; порядок здійснення аварійно-рятувальних та інших заходів у зонах у надзвичайних ситуаціях [9, с. 38–40].

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, зазначимо, що під правовим та організаційним забезпеченням діяльності органів публічної адміністрації в умовах надзвичайних ситуацій слід розуміти комплекс заходів щодо нормативного, матеріально-технічного, фінансового, кадрового, інформаційного, оперативного забезпечення їх діяльності, що здійснюється з метою усунення реальної або потенційної загрози, ліквідації негативних наслідків, нормалізації обстановки, відновлення правопорядку та захисту конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормально функціонування інститутів громадянського суспільства.

Проте встановлено, що існуючий в умовах сьогодення механізм правового та організаційного забезпечення має істотні недорахунки (зокрема, недосконалість правового, матеріально-технічного та фінансового забезпечення), що, у свою чергу, «знижує» ефективність діяльності органів публічної адміністрації в зазначених умовах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації, що виникли на території України протягом 2009 року // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/opinfo/4561.html#1>.
2. Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації, що виникли на території України протягом 2011 року // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/opinfo/5580.html#1>.
3. Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації, що виникли на території України протягом 2012 року // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/opinfo/6361.html#1>.
4. Міжнародний пакт про громадські і політичні права // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К. Качуренко. – 2-е вид. – К.: Юрінформ, 1997. – С. 36–58.
5. Про затвердження Положення про резервний фонд Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 22 лютого 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 10. – Ст. 51.
6. Про державний матеріальний резерв: Закон України від 24 січня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 13. – Ст. 112.
7. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів резервного фонду державного бюджету у 2008 році. – Київ: Рахункова палата України, 2009. – 27 с.
8. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів резервного фонду державного бюджету у 2009 році. – Київ: Рахункова палата України, 2010. – 41 с.
9. Комарницький В.М. Правовий режим зон чрезвычайных экологических ситуаций в Украине: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Комарницький Виталий Марьянович – К., 2002. – 169 с.