

*rights and obligations of the parties arise from the power management functions of the subject; the agreement is concluded in order to meet public needs; the components of the subject-matter of the agreement are decision, action or inaction of the subject of authority, included in the contents of the appropriate management function; in accordance with the general rule, the procedure of conclusion and execution of agreements is regulated by the norms of public law.*

*Perspective ways of further legislative confirmation of features, elements and the purpose of administrative agreements, as well as their classification are determined. Perspective directions of applying administrative agreements in public administration are outlined.*

**Key words:** *administrative agreement, power willed provision, agreement of parties, features of administrative agreement, subjects of authority.*

*Стаття надійшла 27 березня 2018 р.*

УДК 342.518

О. Л. Хитра

## РОЛЬ ТА МІСЦЕ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ У ВИРІШЕННІ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЙ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ НАЦІОНАЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

*Сформульовано концептуальні положення визначення ролі та місця Державної служби України з надзвичайних ситуацій у вирішенні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, а також виокремлено основні проблеми, що знижують ефективність діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у вирішенні кризових ситуацій у зазначеній сфері управління. Результати розгляду запропоновано використовувати і у сучасній правовій науці, і у практиці реформування сектора безпеки і оборони країни.*

**Ключові слова:** *національна безпека, кризова ситуація, кризова ситуація, що загрожує національній безпеці, надзвичайна ситуація, Державна служба України з надзвичайних ситуацій.*

**Постановка проблеми.** Прийнята у 2015 році нова редакція Воєнної доктрини України, яка є системою поглядів на причини виникнення, сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню, підготовку держави до можливого воєнного конфлікту, а також на застосування воєнної сили для захисту державного суверенітету, територіальної цілісності, інших життєво важливих національних інтересів [1], визначила нову систему інституцій, які мають поєднуватися у Сектор безпеки і оборони (охоплену

єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення [1]) та спрямовувати свою діяльність на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України.

Автори Воєнної доктрини, оцінюючи дії за призначенням складових Сектора безпеки і оборони, розділили його на: 1) сили безпеки – державні правоохоронні та розвідувальні органи, сили цивільного захисту та органи загальної компетенції, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України; 2) сили оборони – Збройні Сили України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державну спеціальну службу транспорту, інші утворені відповідно до законів України військові формування, а також правоохоронні та розвідувальні органи, в частині залучення їх до виконання завдань з оборони держави.

Сучасна Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, 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, а також гідрометеорологічної діяльності [2]. Віднесення ДСНС до сил безпеки порушує питання про визначення її ролі та місця у вирішенні кризових ситуацій будь-якого рівня, зокрема й тих, що загрожують національній безпеці.

**Стан дослідження.** Проблеми національної безпеки, різні аспекти її забезпечення достатньо опрацьовані й у науковій літературі, й у освітньому процесі в галузях знань 08 «Право» та 25 «Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону». Водночас у відповідних наукових працях здебільшого досліджувалося питання реагування на надзвичайні ситуації соціального характеру та взаємодії військових формувань і правоохоронних органів за цих обставин.

Діяльність ДСНС розглядалася зазвичай щодо впливу на неї умов військово-політичної та екологічної обстановки, зокрема у роботі Ю. О. Шматової. Питання результатів діяльності територіальних

підрозділів ДСНС досліджувалися В. С. Білобородько, В. В. Вороненко, Н. В. Григоренко та іншими вітчизняними вченими.

**Мета** – на основі аналізу положень чинного законодавства, що регулює діяльність окремих складових сектора безпеки і оборони України та діяльність ДСНС, сформулювати концептуальні положення щодо визначення ролі та місця ДСНС у вирішенні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, а також виокремити основні проблеми, що знижують ефективність діяльності ДСНС у вирішенні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

**Виклад основних положень.** Як нагадують автори аналітично-огляду стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2016 рік захист населення, об'єктів економіки, національного надбання від згубного впливу надзвичайних ситуацій техногенного, природного або іншого характеру є невід'ємною складовою системи забезпечення національної безпеки України [3]. Відповідно до сфери використання поняття «кризові ситуації, що загрожують національній безпеці» слід включити процеси врегулювання цивільно-військових відносин за участю сил цивільного захисту у складі органів державної влади, військових формувань, утворених відповідно до законів України, діяльність яких безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз. Таке твердження можемо доповнити, що згідно з положеннями Закону України «Про основи національної безпеки» вказана сукупність складається з окремих складових Воєнної організації держави [4].

Умовами розгляду ситуації як такої, що загрожує національній безпеці є наявність кваліфікованих за фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом) небезпечних чинників, негативних наслідків та/або ухвалення рішення уповноваженою на те посадовою особою чи колективним органом. Територія та населення України недавнім часом знаходилися під комплексною дією чинників, що негативно впливали на життєдіяльність країни через виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, погіршення стану навколишнього природного середовища, загибель людей тощо. Відповідно до основних принципів цивільного захисту така сукупність небезпечних чинників становить зміст категорії «обстановка», яку прийнято позначати або як «надзвичайну ситуацію», або як «небезпечну подію». Враховуючи викладене щодо діяльності ДСНС, вважаємо, що сучасна загальна система забезпечення національної безпеки має розглядатися як організована державою сукупність державних органів (законодавчої, виконавчої та судової влад), громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних, серед

іншого, цілями та завданнями щодо цивільного захисту. Відповідно, у межах загальної системи забезпечення національної безпеки важливе місце повинно належати підсистемі цивільного захисту, яка сьогодні має вигляд Єдиної державної системи цивільного захисту, що «очолюється» ДСНС.

Вказане функціональне об'єднання окремих складових Воєнної організації держави здійснюється з урахуванням їх «призначення» за принципами утворення відповідних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту. Результатом такої діяльності, з огляду на концептуальні положення розвитку сектора безпеки і оборони, повинно бути отримання позитивної оцінки ДСНС як «очільника» Єдиної державної системи цивільного захисту щодо формування національних безпекових та оборонних спроможностей, які, у перспективі, «забезпечать створення національної системи реагування на кризові ситуації, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, гарантування особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина ... оперативне спільне реагування на кризові та надзвичайні ситуації» [5]. Відповідно до стратегії забезпечення національної безпеки вирішення поставлених завдань вбачається здійснювати поетапно та узгоджувати по мірі нарощування оперативних спроможностей сил безпеки, поступово підвищуючи рівень їх готовності до невідкладного реагування на виклики й загрози національній безпеці України.

За такого підходу доцільним є аналіз сучасних функцій ДСНС. Так, згідно з п. 4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій за нею закріплене виконання понад 70 функцій, серед яких слід виокремити: 2) здійснення безпосереднього керівництва діяльністю Єдиної державної системи цивільного захисту; 3) формування проєктів планів у сфері цивільного захисту державного рівня на мирний час та в особливий період, подання їх Міністрові внутрішніх справ для внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України, організація планування заходів цивільного захисту центральними та місцевими органами виконавчої влади; 8) здійснення заходів щодо радіаційного і хімічного захисту, координація та контроль здійснення заходів щодо захисту населення і територій у разі виникнення радіаційних аварій та надзвичайних ситуацій, пов'язаних із виливом (викидом) небезпечних хімічних речовин; 9) здійснення разом із центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями прогнозування імовірності виникнення надзвичайних ситуацій, визначення показників ризику та здійснення

районування території України щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій; 11) видання експертних висновків про рівень надзвичайної ситуації, ведення їх обліку; 12) координація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання щодо здійснення заходів з евакуації населення; 13) забезпечення здійснення заходів з мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пов'язаних із технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій, а також проведення просвітницької та практично-навчальної роботи з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту; 19) забезпечення гасіння пожеж, рятування людей, надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха та інших видів небезпечних подій, що становлять загрозу життю або здоров'ю людей чи призводять до завдання матеріальних збитків; 20) створення оперативного матеріального резерву для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків; 22) реалізація в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності щодо надання допомоги громадянам, які постраждали внаслідок стихійного лиха, екологічних, техногенних та інших катастроф, а також щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру; 25) здійснення оповіщення та інформування центральних та місцевих органів виконавчої влади про загрозу виникнення і виникнення надзвичайних ситуацій, методичного керівництва щодо створення і належного функціонування систем оповіщення цивільного захисту різного рівня; 32) забезпечення в межах повноважень, передбачених законом реалізації державної політики з питань медичного та біологічного захисту населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій; 33) здійснення ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації (осередку ураження) постраждалим та рятувальникам; 40) організація та проведення перевірки стану готовності функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та відповідних органів управління ними до дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій; 46) перевірка наявності й утримання в стані готовності автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення в разі їх виникнення та систем протипожежного захисту на об'єктах, які підлягають обладнанню такими системами.

Своєю чергою, покладення на ДСНС вказаного обсягу завдань та функцій вимагає відповідного рівня забезпечення та насамперед

порушує питання щодо правового забезпечення формування штату ДСНС та її кадрового резерву в умовах і мирного часу, і кризової ситуації, що загрожує національній безпеці. Як вказували автори проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (щодо формування належних правових і організаційних заasad забезпечення системи цивільного захисту ресурсами (людськими, матеріально-технічними) у разі введення в державі (окремих її регіонах) режимів воєнного або надзвичайного стану (проведення цільової мобілізації), що був поданий до Верховної Ради України у 2011 році, «... стан справ практично унеможливило виконання завдань і заходів цивільного захисту органами управління та силами МНС, функціональними і територіальними підсистемами єдиної системи цивільного захисту в особливий період» [6]. На основі доопрацювання вказаного проекту та його увідповіднення до сучасної державної політики забезпечення національної безпеки у 2015 році був прийнятий відповідний Закон України, яким встановлено кримінальну відповідальність за ухилення від проходження служби цивільного захисту в особливий період чи у разі проведення цільової мобілізації, внесені зміни до законів України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про оборону України», «Про основи Національної безпеки України».

Згідно з чинною редакцією останнього до переліку основних загроз національній безпеці та національним інтересам (ст. 7) віднесено: «невідповідність сучасним викликам стану єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення; значне антропогенне і техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; погіршення технічного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро; непідтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України; небезпека техногенного, зокрема ядерного та біологічного, тероризму» [7]. Однак навіть віднесення вказаних проблем до кола загроз національній безпеці не призвело до наділення ДСНС додатковими повноваженнями.

Про відсутність у ДСНС власних повноважень для керівництва Єдиною державною системою цивільного захисту у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, свідчить аналіз положень Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Так, координація діяльності органів виконавчої влади при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, включена до змісту однієї з трьох основних функцій РНБО

(ст. 3). Відповідно до встановленої компетенції (ст. 4) РНБО розробляє та розглядає на своїх засіданнях питання і подає пропозиції Президентові України та/або приймає рішення щодо невідкладних заходів із вирішення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України; координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України [8].

До вказаного додамо, що до складу РНБО за посадою входить Міністр внутрішніх справ України, який наділений повноваженнями щодо формування державної політики у сфері цивільного захисту. Відтак ДСНС як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, у межах заходів з вирішення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, навіть тих, що законом віднесені до сфери цивільного захисту, має здійснювати свою діяльність через організаційну діяльність Міністра внутрішніх справ.

**Висновки.** Система суб'єктів реагування на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України, має з часом охопити всі складові сектора безпеки і оборони, зокрема й Президента України, Раду національної безпеки і оборони України, Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Міністерство внутрішніх справ України, Національну гвардію України, Національну поліцію України, Державну прикордонну службу України, Державну міграційну службу України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій, інші складові, що визначені законами України, що вимагає перегляду сталої практики цивільного захисту з метою напрацювання змін до чинного законодавства та визначення ДСНС окремим суб'єктом вирішення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці. Одним із таких заходів є напрацювання та реалізація концептуальних засад управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру.

Конкретизація роботи щодо Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій має включати співвідношення завдань та функцій ДСНС щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці.

Окремими заходами щодо визначення ролі та місця ДСНС у вирішенні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці,

мають бути: перегляд Плану заходів щодо реалізації Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2015–2020 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 419-р у напрямі визначення тих надзвичайних ситуацій, які за рівнем завданих збитків та іншими чинниками можуть вважатися такими, що загрожують національній безпеці; конкретизація складу виконавців вказаного Плану; визначення та затвердження рішенням уряду алгоритму дій суб'єктів, що забезпечують процес управління ризиками у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці; впровадження (імплементация) Директиви Севезо III 2012/18/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС від 4 липня 2012 року «Про контроль значних аварій, пов'язаних з небезпечними речовинами»; проведення подальших наукових досліджень процесу управління ризиками та кризовими ситуаціями, що загрожують національній безпеці.

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015/paran8?nreg=555%2F2015&find=1&text=%EA%F0%E8%E7&x=6&y=6#n8>

2. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-p>

3. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2016 рік. URL: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Analitichniy-oglyad-stanu-tehnogennoyi-ta-prirodnoyi-bezpeki-v-Ukrayini-za-2015-rik.html?PRINT>

4. Про основи національної безпеки Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 № 92/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016/paran12#n12>

6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України». URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52564](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52564)

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 12.02.2015 № 186-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/186-19>

8. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80>



**Khytra O. L. Role and place of the State Emergency Service of Ukraine in solving crises situations threatening national security**

*The conceptual provisions for determining the role and place of the State Emergency Service of Ukraine (hereinafter – SES) in solving crisis situations that threaten national security, and the main problems that reduce the effectiveness of the State Emergency Service of Ukraine activity in this sphere have been outlined in this article.*

*It has been noted, that the separated measures to determine the role and place of the SES in solving of crises situations threatening national security, should be the next: the review of the Action Plan for the implementation of the Concept of Risk Management for Man-made and Natural Emergencies for 2015–2020, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine from March 25, 2015, № 419-p in the direction of identifying those emergencies that, by the level of losses and other factors, can be considered as threatening the national security; specifying the executives staff for the specified Plan; determination and approval by the governmental decision the algorithm of entities actions, that provide the risk management process in crisis situations that threaten national security; implementation of the Seveso III 2012/18/EC provision of the European Parliament and of the Council of the EU from 4 July 2012 «On the Control of Major Accidents Related to Hazardous Substances»; carrying out further scientific researches on the risk management process and crisis situations threatening national security.*

*The results of the consideration should be used both in modern law science and in the practice of reforming the country's security and defense sector. It has been emphasized, that the system of subjects of responding to crisis situations, threatening the national security of Ukraine, should eventually cover all components of the security and defense sector, including the State Emergency Service of Ukraine.*

*Within the framework of measures for reforming the security and defense sector, a special attention has been drawn to the need to review the permanent practice of civil protection and to determination the State Emergency Service of Ukraine as a separate subject for resolving crisis situations that threaten national security. As one of the main measures of reform has been recognized the development and implementation of the conceptual bases for managing the risks of emergencies of different nature, the ratio of tasks and functions of the State Emergency Service of Ukraine for preventing and elimination the consequences of emergencies and crisis, threatening national security.*

*It has been proposed to identify those emergency situations that, by the level of losses and other factors, can be considered as threatening national security, to specify the executives staff for the implementation of emergencies management plan, to identify and approve by the government decision the algorithms of the entities actions, which provide the risk management process in crisis situations, threatening the national security.*

**Key words:** national security, crisis situation, threatening national security, emergency situation, State Emergency Service of Ukraine.

*Стаття надійшла 5 квітня 2018 р.*