[под ред. П.Т. Василенкова]. – М.: Юрид. лит., 1981. – С. 137. **5.** *Порядок* централізованого оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення посвідчення біженця: постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2013 року// Офіційний вісник України. – 2013. – № 22. – С. 340. **6.** *Про свободу* пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: закон України від 11 грудня 2003 року // ВВР України. – 2004. – № 15. – Ст. 232. **7.** *Про затвердження* Положення про Державний комітет України у справах національностей та релігій: постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2007 року // Офіційний вісник України. – 2007. – № 12. – С. 21. **8.** *Про утворення* територіальних органів Державної міграційної служби: постанова Кабінету Міністрів України від 15 червня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 47. – С. 171. **9.** *Адміністративно-правове* забезпечення прав і свобод людини та громадянина: навч. посіб. / [І.О. Ієрусалімова, І.О. Ієрусалімов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко]. – К.: Знання, 2007 – С.117. **10.** *Гончаренко О.* Права людини в Україні: навч. посіб. / Гончаренко О.М. – К.: Знання, 2008. – С. 66.

УДК 342.6

О. М. КУЛЕБА

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Розглянуто процес становлення системи цивільного захисту населення і територій України від надзвичайних ситуацій. Проаналізовано загальний стан цивільного захисту в Україні та зазначено етапи його розвитку. Проведено аналіз актів законодавства у сфері цивільного захисту. Обґрунтовано необхідність внесення змін до ще не введеного в дію Кодексу цивільного захисту в частині уточнення центральних органів виконавчої влади, уповноважених на формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту та рятувальної справи, та уточнення суб'єкта нормотворення у зазначеній сфері правового регулювання. Зроблено висновок про необхідність удосконалення системи управління процесами у сфері цивільного захисту.

Ключові слова: *цивільний захист населення, надзвичайні ситуації.*

Кулеба Е.М. **Становление и развитие системы гражданской защиты на территории Украины**

Рассмотрен процесс становления системы гражданской защиты населения и территорий Украины от чрезвычайных ситуаций. Проанализировано общее состояние гражданской защиты в Украине и обозначены этапы её развития. Обоснована необходимость внесения изменений к ещё не введённому в действие Кодексу гражданской защиты в части уточнения центральных органов исполнительной власти, уполномоченных на формирование и реализацию государственной политики в сфере гражданской защиты и спасательного дела, и уточнения субъекта нормообразования в обозначенной сфере правового регулирования. Сделан вывод о необходимости усовершенствования системы управления процессами в сфере гражданской защиты.

Ключевые слова: *гражданская защита населения, чрезвычайные ситуации.*

Kuleba E. **Formation and development of civil protection in Ukraine**

Considered the process of formation of the civil protection system of population and territories of Ukraine from the emergency situations. Analyzed the general state of civil protec-

© *КУЛЕБА Олена Михайлівна* – начальник Юридичного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій

tion in Ukraine and noted stages of its development. Analized a legislation of civil protection area. Grounded a necessity of making changes to the not yet implenented Code of Civil Protection in the issue of determination of the central bodies of executive power authorized for forming and implementation of state policy in the field of civil protection and rescue affairs and also clarification of the subject of norm-formation in the designated area of legal regulation. Drew a conclusion about the necessity to improve a control system of the processes in the field of civil protection.

Key words: *civil protection system, emergency situations.*

Цивільний захист населення і територій від надзвичайних ситуацій займає одне з провідних місць у системі забезпечення національної безпеки нашої держави. Забезпечення конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та захист населення, об'єктів економіки, національного надбання від згубного впливу надзвичайних ситуацій різного характеру здійснюється центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями, добровільними рятувальними формуваннями.

Відповідно до Закону України «Про правові засади цивільного захисту»[1] цивільний захист це – система організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і особливий період.

Термін «цивільний захист» дуже часто переплітається з терміном «цивільна оборона», в одних випадках замінюючи його, в інших – доповнюючи. Часто в літературних джерелах ці два терміни вживаються в одному значенні, при цьому одне з них пишеться в дужках. Для того, щоб розібратися у значенні цих понять та розрізнити їх, прослідкуємо історію становлення цивільної оборони (далі – ЦО) та цивільного захисту.

На початку XX ст. використання авіації у військових цілях оголило уразливість населення в прифронтовій зоні, а перспектива розвитку авіації – уразливість у більш глибоких тилових територіях протиборчих сторін. Водночас виявлялася очевидність того, що захист населення військовим способом вже недостатній. Крім військової оборони країни та активної оборони військ, виникає потреба в додатковому способі оборони, який міг би здійснюватися самим населенням за допомогою збройних сил на територіях, що знаходяться в межах досяжності авіації. Цим і пояснюється наявність слова «оборона» в терміні «цивільна оборона». Звідси зрозуміла наявність слова «цивільна», оскільки покликана здійснювати безпосередній захист громадян (цивільних осіб) через специфічну їх самоорганізацію в місцях компактного проживання або/та роботи[2].

У ході природного процесу пошуку реальної безпеки громадян під час війни мимоволі виникають три напрями захисту: протиповітряна оборона, евакуація, укриття в захисних спорудах (сховищах). При аналізі реалізації зазначених напрямків цілком логічно випливає необхідність безлічі заходів захисту практичного характеру, які у своїй сукупності повинні скласти єдиний комплекс захисних заходів. Головне полягає в тому, що комплекс повинен організовуватися завчасно.

Це стосується оповіщення, будівництва сховищ, протиповітряної оборони, організації евакуації та проведення рятувальних робіт, боротьби з пожежами і завалами, життєзабезпечення населення в умовах, що склалися. Сюди включаємо заходи ліквідації наслідків, поховання трупів, медичного забезпечення тощо.

Так, система захисту населення і територій у надзвичайних ситуаціях бере свій початок з протиповітряної оборони та протихімічного захисту населення, і пройшла вона довгий та важкий шлях свого розвитку починаючи з 1918 р.

Завдання ЦО з урахуванням їх важливості поділялися на три групи:

перша група – завдання щодо забезпечення захисту населення. Вирішення цього завдання здійснювалось шляхом підготовки захисних споруд, забезпечення людей індивідуальними засобами захисту, оповіщення населення, його евакуації з великих міст, навчання способам захисту;

друга група – заходи підвищення стійкості роботи галузей та об'єктів народного господарства, тобто їх можливості випускати встановлені види продукції, передбачені планом на воєнний час, а також заходи швидкого відновлення виробництва, зруйнованого внаслідок застосування супротивником зброї масового ураження;

третя група – заходи з ліквідації наслідків застосування супротивником зброї масового ураження, організація і проведення рятувальних та аварійно-відновлювальних робіт в осередках ураження, підготовка сил для їх виконання.

У 70–80-х роках ЦО була орієнтована в основному на дії в умовах ведення війни із застосуванням зброї масового ураження. Це зумовлювалося політичною ситуацією того часу. Досвід подолання найбільшої в історії людства техногенної аварії на Чорнобильській АЕС показав, що система цивільної оборони, яка діяла на той час, вже не відповідала вимогам сучасності. Доктрина цивільної оборони вимагала переорієнтації акцентів на конкретну людину[4].

За роки становлення України як незалежної держави її органи влади та державні структури, у тому числі захисту населення і територій, постійно удосконалювались, реорганізовувались та проходили адаптацію відповідно до вимог часу. Процес становлення цивільного захисту в незалежній Україні відбувався у кілька етапів[5].

На першому етапі (1993–2003 роки) відбувалось інституційне будівництво. Основним його результатом було утворення Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС), до складу якого з моменту створення увійшли військові частини та територіальні штаби цивільної оборони, перетворені на обласні (міські) управління з надзвичайних ситуацій і захисту населення. У подальшому була здійснена низка інституційних перетворень, які передбачали реорганізацію і передачу до МНС воєнізованих і спеціалізованих аварійно-рятувальних формувань інших міністерств та відомств, у тому числі Державного департаменту пожежної безпеки Міністерства внутрішніх справ. Більшість із них були інтегровані в Державну спеціальну (воєнізовану) гірничорятувальну (аварійно-рятувальну) службу МНС[6].

У цей період активно формувалась нормативно-правова база цивільного захисту та вже на цьому етапі в її основу була закладена роздвоєність. Так, Законом України «Про Цивільну оборону України» (1993 р.) була створена система цивільної оборони, а Законом України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» (2000 р.) утворю-

валась Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру. Ці дві системи формально існували паралельно: цивільна оборона – для захисту населення від військових засобів ураження в особливий період, Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації – для попередження, протидії і ліквідації наслідків техногенних і природних аварій і катастроф як у мирний час, так і в особливий період. Однак на практиці їх завдання перетинались. Вони значною мірою спирались на одні й ті самі сили і засоби, а функції державного управління були розмитими і дублювались.

Інституційні перетворення в системі цивільного захисту на першому етапі диктувались передусім логікою загальнодержавного будівництва з використанням успадкованих від СРСР сил, засобів і органів державного управління. Вони не мали на меті запозичення європейських моделей, але й не суперечили їм[7].

На другому етапі (2003–2007 роки) відбулась демілітаризація системи цивільної оборони. В результаті проведеної реорганізації згідно з Указом Президента України від 27 січня 2003 р. № 47 та відповідно до Державної програми перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року, затвердженої Указом Президента України від 19 грудня 2003 р., у складі МНС була утворена нова структура, яка об'єднала сили і засоби демілітаризованих військ цивільної оборони і Державного департаменту пожежної безпеки в єдину невійськову структуру – Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту (ОРС ЦЗ), яка стала основним оперативним елементом нової загальнодержавної системи цивільного захисту, що була утворена з прийняттям Закону України «Про правові засади цивільного захисту» (2004 р.) і отримала назву Єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій (скорочено Єдина система цивільного захисту, ЄСЦЗ). Водночас зберегли свою дію закони, які регламентували функціонування цивільної оборони і Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру. Вони були необхідні на період реорганізації, однак залишились чинними і після її завершення у 2005 році.

Реформи другого етапу були значною мірою зумовлені намірами привести систему цивільного захисту в Україні до європейських норм. Однак вони стосувались скоріше загальної структури сектору безпеки України, ніж конкретно функціонування системи цивільного захисту. На той час була розпочата демілітаризація не тільки військ Цивільної оборони, але й інших силових структур. Це зумовлювалось тим, що в європейських країнах військові функції є прерогативою виключно міністерств оборони, і в переважній більшості випадків цивільний захист здійснюється невійськовими формуваннями.

У результаті перетворень другого етапу в Україні сформувалась система цивільного захисту, яка спиралась на невійськові формування, що наблизило її до європейських моделей. Водночас виникла неузгоджена і суперечлива система державного управління, яка включала відразу три механізми – систему цивільної оборони (що вже не мала відповідних сил і засобів), Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру і Єдину державну систему цивільного захисту населення і територій.

Третій етап реформування системи цивільного захисту в Україні розпочався у 2008 р. Його основним змістом стало впорядкування державного управління і

підвищення оперативної ефективності служб, підрозділів і формувань цивільного захисту відповідно до європейських норм. Ключовою подією цього етапу стало Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» від 16 травня 2008 р.(введене в дію Указом Президента № 590/2008 від 26 червня 2008 р.). Цим рішенням стан системи цивільного захисту був визнаний неадекватним сучасним реаліям, а діяльність центральних і місцевих органів державної влади у цій сфері недостатньою. З метою вирішення цих проблем була поставлена низка конкретних завдань Кабінету Міністрів України, Міністерству з питань надзвичайних ситуацій України, регіональним державним адміністраціям[8].

Проведений аналіз актів законодавства у сфері цивільного захисту засвідчив, що деякі з них за своїм змістом мають спільний предмет правового регулювання, містять у своїх положеннях численні дублювання та суперечності. У зв'язку з відсутністю суб'єктів права, на яких може поширюватись їх дія, деякі з них втратили свою актуальність.

Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту МНС, яку створено на базі військ Цивільної оборони України та Державної пожежної охорони, потребувала визначення на законодавчому рівні її статусу, організаційних, правових, економічних і соціальних основ.

Завдання та повноваження органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій у сфері цивільного захисту не систематизовано та визначено не в повному обсязі.

Отже, серед головних завдань було визначено підготовку Кабінетом Міністрів України двох ключових документів. По-перше, слід було розробити проект Кодексу України про цивільний захист, у якому мали бути визначені термінологія, єдині вимоги до створення і функціонування єдиної системи державного управління, її функціональних та територіальних підсистем, засади створення структурних підрозділів з питань цивільного захисту в центральних органах виконавчої влади, порядок залучення аварійно-рятувальних служб, частин і підрозділів Збройних Сил України, інших військових формувань для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. По-друге, ставилась задача підготувати проект Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту населення і територій на 2009–2013 роки з визначенням конкретних заходів, які передбачали б серед іншого вдосконалення єдиної державної системи цивільного захисту, розвиток та технічне переоснащення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, інших державних аварійно-рятувальних служб, створення єдиної державної диспетчерської служби за телефонним номером 112, створення місцевої пожежної охорони в сільських населених пунктах.

На виконання Рішення РНБОУ Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) були розроблені і схвалені Концепція Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки (розпорядження № 1156-р від 20 серпня 2008 р.) і Концепція проекту Кодексу цивільного захисту України (розпорядження КМУ № 1424-р від 12 листопада 2008 р.). На основі цих рішень прийнято Загальнодержавну цільову програму розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки (постанова КМУ № 156 від 25 лютого 2009 р.) і План основних заходів цивільного захисту на 2009 рік (розпорядження КМУ № 138-р від 11 лютого 2009 р.).

На основі затвердженої Концепції МНС України був розроблений та 2 жовтня 2012 р. прийнятий Верховною Радою України Кодекс цивільного захисту України, який вводиться в дію з 1 липня 2013 р. (далі – Кодекс)[9].

Кодекс, який прийшов на заміну законів України «Про Цивільну оборону України», «Про пожежну безпеку», «Про війська Цивільної оборони України», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про правові засади цивільного захисту», значною мірою забезпечив усунення наявних суперечностей та дублювань законодавства у сфері цивільного захисту, розмежування повноважень і функцій центральних і місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання у зазначеній сфері, визначення у єдиному законодавчому акті засад державної політики у сфері цивільного захисту, що забезпечать належний рівень реалізацій завдань цивільного захисту в мирний час та в особливий період.

Натомість в рамках виконання національного плану дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка» та у зв'язку із продовженням проведення в Україні адміністративної реформи Указом Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 року № 726[10] реорганізовано Міністерство надзвичайних ситуацій України і Державну інспекцію техногенної безпеки України та утворено Державну службу України з надзвичайних ситуацій.

За таких обставин знову постала необхідність внесення змін до ще не введеного в дію Кодексу в частині уточнення центральних органів виконавчої влади, уповноважених на формування та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту і рятувальної справи, та уточнення суб'єкта нормотворення у зазначеній сфері правового регулювання.

Проведений аналіз ролі і місця цивільного захисту в системі забезпечення національної безпеки України, а також основних чинників, що впливають на стан цивільного захисту в сучасних умовах, показав, що він займає одне з провідних місць у системі забезпечення національної безпеки держави.

Для підвищення ефективності системи управління процесами у сфері цивільного захисту і подолання негативних тенденцій слід забезпечити реалізацію цілеспрямованої державної політики у сфері цивільного захисту, проте чіткому визначенню її пріоритетів перешкоджають процеси постійного реформування спеціального уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері цивільного захисту, що розпочався у 2002 р. та триває донині.

1. *Про правові* засади цивільного захисту: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1859-IV // ВВР України. – 2004. – № 39. – Ст. 488. **2.** *Жердев* Е. Какая разница? Большая разница (размышления над историческими аспектами термина) / Е. Жердев // Основы безопасности жизнедеятельности. – 2010. – № 10. – С. 3–15. **3.** *Шостак Л.Й.* Міжнародний досвід ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / Л.Й. Шостак // Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика: мат. підсумк. наук.-практ. конф. за між нар. участю 28 жовтня 2011 року: у 2 т. – Т. 1. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. – С. 368–377. **4.** *Шевцов А.* Реформування системи цивільного захисту населення відповідно до завдань європейської та євроатлантичної інтеграції / А.Шевцов, О. Їжак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/3.htm **5.** Там само. **6.** Там само. **7.** Там само**. 8.** *Кодекс* цивільного захисту: Кодекс України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

9. *Про деякі* заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України 24 грудня 2012 року № 726/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 99. – Ст. 3998.

УДК 342.51

М. П. КУНЦЕВИЧ

ФУНКЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Запропоновано два підходи до визначення поняття функцій виконавчої влади: на рівні узагальнення основних видів діяльності й на рівні механізму поділу влади. Зазначається, що основним критерієм поділу функцій виконавчої влади є зміст виду діяльності органів виконавчої влади, що характеризуються однорідністю і цільовою спрямованістю. Розмежовуються функції, притаманні виключно виконавчій гілці влади, та функції, що здійснюються органами усіх гілок влади. На основі проведеного аналізу автор пропонує власну класифікацію функцій виконавчої влади, до яких відносить управлінську, регулятивну, репресивну, контрольну, правозабезпечувальну, правозахисну та функцію ресурсного забезпечення.

Ключові слова: *виконавча влада, функції виконавчої влади.*

Кунцевич М.П. **Функции исполнительной власти**

Выделяются два подхода к определению понятия функции исполнительной власти: на уровне обобщения основных видов деятельности органов исполнительной власти и на уровне механизма разделения властей. Указывается, что основным критерием классификации функций исполнительной власти является содержание вида деятельности органов исполнительной власти, характеризующееся однородностью и целевой направленностью. Разграничиваются функции, присущие исключительно исполнительной власти, и функции, осуществляемые органами всех ветвей власти. На основе проведенного анализа автор предлагает собственную классификацию функций исполнительной власти, в качестве которых указывает управленческую, регулирующую, репрессивную, контрольную, правообеспечивающую, правозащитную функцию и функцию ресурсного обеспечения.

Ключевые слова: *исполнительная власть, функции исполнительной власти.*

Kuncevych M. **Functions of executive power**

The author distinguishes two approaches to the executive branch function notion: at the level of mechanism of state powers distribution and at the level of generalization the main types of executive bodies' activities . Author indicates the essence of similar and targeted types of executive bodies' activities as the main criterion of classification of executive power functions. Exclusive functions of executive power and functions which are carried out by all branches of power are distinguished. At the base of the analysis of those activities, the author makes own classification of functions of executive power. There are seven of them: administrative, regulatory, repressive, control, function of providing human rights, function of protecting human rights and resourcing function.

Key worlds: *executive power, functions of executive power.*

В умовах розбудови в Україні правової держави важливим є встановлення сутності держави та державної влади, визначення ролі, яку відіграє кожна з її гілок у

© *КУНЦЕВИЧ Марія Павлівна* – асистент кафедри державно-правових дисциплін ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України»