ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

МЯСНЯНКІНА КСЕНІЯ АНДРІЇВНА

УДК 342.951

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
(доктора філософії)

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____К.А. Мяснянкіна
(підпис)

Науковий керівник –
Комісаров Олександр Геннадійович
доктор юридичних наук, професор

Дніпро – 2017

АНОТАЦІЯ

Мяснянкіна К. А. Адміністративно-правовий статус територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 – Право). – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпро, 2017.

У дисертації на монографічному рівні досліджено теоретичні й практичні положення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Дисертацію присвячено вивченню питань щодо адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій. У дисертації проведено історично-правовий аналіз розвитку державного захисту від надзвичайних ситуацій від перших зародків пожежної справи в історії Стародавнього Риму до сучасного стану реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій. При цьому автор відзначає, що перші зародки існування спеціалізованих підрозділів для боротьби з надзвичайними ситуаціями були ще в період стародавньої історії людства. Однак тогочасний науково-технологічний розвиток, рівень їх технічних засобів та брак багаторічного досвіду не дозволяє повноцінно порівнювати їх діяльність із сучасною Державною службою України з надзвичайних ситуацій. В подальшому розглянуто еволюційний розвиток даних служб протягом наступних історичних етапів на території сучасної української держави аж до початку XXI ст.

Визначено поняття, ознаки надзвичайних ситуацій та здійснено класифікацію надзвичайних ситуацій за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат і матеріальних збитків, а також в залежності від обсягів заподіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, в тому числі

з урахуванням зарубіжного досвіду. В рамках дослідження надзвичайної ситуації як об'єкту правового регулювання було розглянуто офіційне, нормативно-правове визначення поняття надзвичайної ситуації шляхом розподілу його на окремі складові та надання загальної адміністративно-правової характеристики кожній з таких складових. Також було проведено порівняльний аналіз визначення поняття надзвичайної ситуації за кодексом цивільного захисту та аналогічними визначеннями доктринальних положень науки адміністративного права та цивільного захисту. При цьому вдалося з'ясувати, що визначення поняття надзвичайної ситуації складається з двох основних частин: переліку можливих причин виникнення надзвичайної ситуації та переліку можливих наслідків надзвичайної ситуації на підставі чого автору вдалося дійти висновку про те, що для визнання певної ситуації надзвичайною необхідна наявність двох класифікуючих ознак (причини та наслідків).

Встановлено місце територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій в системі суб'єктів адміністративного права шляхом надання адміністративно-правової характеристики поняттю суб'єкта права взагалі та суб'єкта адміністративного права зокрема з наступним встановленням відмінності між поняттями суб'єкта адміністративного права та суб'єкта адміністративно-правових відносин. Також автором було здійснено аналіз адміністративної правосуб'єктності територіальних підрозділів ДСНС України, як обов'язкової ознаки суб'єкта адміністративного права, шляхом розподілу її на основні складові (адміністративну право-, діє-, та деліктоздатність) і наведення прикладів, які дозволяють з'ясувати які з даних складових є характерними для територіальних підрозділів ДСНС України. Вдалося з'ясувати, що адміністративна деліктоздатність є нехарактерною для територіальних підрозділів ДСНС України, на відміну від право- та дієздатності.

Охарактеризовано адміністративно-правовий статус територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Проведено

аналіз складових поняття адміністративно-правового статусу за допомогою тлумачення окремих його складових. Встановлено, що територіальні підрозділи ДСНС України належать до органів виконавчої влади, після чого була надана правова характеристика ознакам територіальних підрозділів ДСНС України через призму ознак органу виконавчої влади. Вперше в історії вітчизняної адміністративно-правової науки та адміністративного законодавства запропоновано визначення територіального підрозділу Державної служби України з надзвичайних ситуацій на основі усвідомлення спільної ролі територіальних органів та підпорядкованих підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Було встановлено основні складові адміністративно-правового статусу та з'ясовано, які саме обов'язки притаманні територіальним підрозділам ДСНС України, окрім прямо передбачених у їх завданнях та повноваженнях.

Досліджено завдання, функції, принципи та адміністративно-правові повноваження територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Охарактеризовано форми та методи діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Зокрема здійснено аналіз методу планування, як потенційно застарілого та недосконалого, приділено увагу методу інформаційного забезпечення із зазначенням необхідності подальшого вдосконалення роботи за цим напрямком. В якості перспектив подальшого покращення інформаційного забезпечення територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій зазначено: по-перше необхідність поліпшити матеріально-технічне забезпечення підрозділів засобами інформаційно-комунікаційної техніки; по-друге, необхідність покращити наповнюваність офіційних веб-ресурсів територіальних підрозділів ДСНС України з метою поліпшення ситуації інформування населення про діяльність органів влади; по-третє автор вважає за доцільне розглядати перспективу створення мобільних додатків, присвячених окремим питанням діяльності територіальних підрозділів.

Також з’ясовано недосконалість практики застосування територіальними підрозділами Державної служби України з надзвичайних ситуацій методу переконання як альтернативи застосуванню примусу. Було також визнано суперечливим розмежування форм діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій на правові та неправові з подальшим обґрунтуванням причин визнання такої суперечливості. Так з одного боку такі заходи як, наприклад, круглі столи з певних питань не можуть тягнути правових наслідків. Однак, з іншого боку, при їх проведенні здійснюються дії, які так чи інакше можуть тягнути правові наслідки (укладення угод та ін.), що свідчить не на користь прихильників поділу форм на правові та неправові.

Автору вдалося дійти висновків про те, що значну роль у формуванні принципів діяльності територіальних підрозділів ДСНС України відіграли основоположні засади Конституції України. Зокрема більшість принципів засновані на положеннях про те, що людина, її життя та здоров’я є найвищою соціальною цінністю в державі. В свою чергу принципи діяльності територіальних підрозділів ДСНС України в питаннях централізації управління, прозорості та відкритості є досить наближеними до аналогічних принципів діяльності інших суб’єктів системи центральних органів виконавчої влади.

Проведено аналіз взаємодії територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій з органами державної влади і недержавними інституціями. Здійснено припущення про те, що взаємодія територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій з іншими органами публічної влади носить переважно координаційних характер. Також було висловлено припущення про темпоральний характер взаємодії територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій з іншими органами публічної влади.

Встановлено, що взаємодії територіальних підрозділів Державної

служби України з надзвичайних ситуацій з іншими органами публічної влади та іншими суб'єктами властивий певний темпоральний характер. З одного боку юридичні підстави для такої взаємодії існують протягом усього часу, однак реальна взаємодія відбувається лише в певний проміжок часу, що обумовлюється настанням або загрозою настання надзвичайної ситуації.

Наголошено на тому, що великий масив нормативно-правової бази, що регулює питання взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з іншими суб'єктами публічної влади є застарілим. Деякі нормативно-правові акти прийняті, ще в минулому тисячолітті. Велика кількість з них до сих пір не приведена у відповідність з діючим законодавством та містить назви неіснуючих органів, які давно були реорганізовані та нормативно-правових актів, що давно втратили свою чинність. Однак, при цьому самі ці нормативно-правові акти продовжують зберігати чинність і дотепер.

Також аналіз показав, що значний обсяг взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з іншими суб'єктами (не лише публічної влади) здійснюється на основі відповідних планів взаємодії між такими суб'єктами, що затверджуються спільними наказами.

Досліджено зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державних служб з надзвичайних ситуацій. Приділено увагу висвітленню характерних рис системи підрозділів державних служб з надзвичайних ситуацій в США. Також в рамках дисертаційного дослідження приділено увагу феномену Королівства Данії в основу якого було покладено створення приватної рятувальної служби. Проаналізовано потенційну можливість запровадження досвіду Королівства Данії щодо створення приватних рятувальних служб в Україні шляхом аналізу можливих позитивних та негативних наслідків.

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання, надзвичайна ситуація, територіальні підрозділи, адміністративно-правовий статус, адміністративні правовідносини, взаємодія, принципи, завдання, функції, адміністративно-правові повноваження.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Мяснянкіна К.А. Нормативно-правове регулювання територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. 2015. № 4. С. 237-247.

2. Мяснянкіна К.А. Взаємодія територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій з органами публічної влади і недержавними інституціями // Науково-практичний журнал «Адміністративне право і процес». 2016. № 2. С. 147-153.

3. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика принципів діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Прикарпатський юридичний вісник: збірник наукових праць. 2016. № 3. С. 79-84.

4. Мяснянкіна К.А. Надзвичайна ситуація як об’єкт правового регулювання: загальна характеристика // Науково-виробничий журнал «Держава та регіони Серія: право». 2016. № 4. С. 69-73.

5. Мяснянкіна К.А. Загальний правовий аналіз зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державних служб із надзвичайних ситуацій // Науково практичний господарсько-правовий журнал «Підприємництво, господарство і право». 2016. № 11 (249). С. 135-138.

6. Мяснянкіна К.А. Поняття територіального підрозділу державної служби України з надзвичайних ситуацій // Научно-практический журнал «Jurnalul Juridic National: teorie si practica». 2017. № 4 (26). С. 60-63.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності як принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Матер. міжнар. наук.-практ. конф. «Право, суспільство і держава: форми взаємодії» (м. Київ, 13-14 січня 2017 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 80-82 (публікація тез).

8. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика добровільності у разі залучення громадян до здійснення заходів цивільного захисту, пов'язаних з ризиком для їхнього життя і здоров'я принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Матер. міжнар. наук.-практ. конф. «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Харків, 20-21 січня 2017 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 46-49 (публікація тез).

9. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика гласності, відкритості, прозорості, вільного отримання та поширення публічної інформації про стан цивільного захисту, крім обмежень, встановлених законом, як принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Матер. міжнар. наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 27-28 січня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 41-45 (публікація тез).

SUMMARY

Myasnyankina K.A. Administrative and legal status of territorial divisions State Emergency Service of Ukraine. – *The qualifying scientific work on the rights of the manuscript*.

The thesis for candidate degree of legal sciences in specialty 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Financial Law; Informational Law (081 – Law) – The Dnipropetrovs`k State University of Internal Affairs. – Dnipro 2017.

In the dissertation on a monographic level the theoretical and practical provisions of the administrative-legal status of territorial divisions State Emergency Service of Ukraine are researched.

The thesis deal with the administrative and legal status of territorial divisions State Emergency Service of Ukraine. The thesis provides historical and legal analysis of state protection from emergencies from the first emergency services in the history of Ancient Rome to the current state of reform State Emergency Service of Ukraine. In addition, the author notes that the first germs of the existence of specialized units to combat emergency situations were still in the period of ancient history of mankind. However, the current scientific and technological development, the level of their technical means and the lack of many years of experience do not allow to fully compare their activities with modern territorial divisions State Emergency Service of Ukraine. In the following, the evolutionary development of these services is considered during the next historical stages on the territory of the modern Ukrainian state up to the beginning of the XXI century.

Define the definition, characteristics and classification of emergencies by nature of origin, extent of distribution, size of human losses and material damage and depending on the extent of the consequences of the emergency situation, the volume of technical and material resources necessary for their elimination, with taking into account foreign experience. As part of the study of the emergency situation as an object of legal regulation the official, legal and regulatory definition of the concept of an emergency was considered by dividing it into separate components and providing the general administrative-legal characteristic to each of these components. A comparative analysis of the definition of the concept of an emergency by the code of civil protection and similar definitions of the doctrinal provisions of the science of administrative law and civil protection was also conducted. At the same time, it was found that the definition of the concept of

emergency consists of two main parts: a list of possible causes of emergency and a list of possible consequences of an emergency situation, on the basis of which the author was able to conclude that to recognize a particular situation, the need for the presence of two raters signs (causes and consequences).

Established the place of territorial divisions State Emergency Service of Ukraine in the system of subjects administrative law by providing administrative and legal characteristics of the notion of the subject of law in general and the subject of administrative law in particular with the subsequent establishment of the distinction between the notions of the subject of administrative law and the subject of administrative and legal relations. Also, the author carried out an analysis of administrative legal personality territorial divisions of State Emergency Service of Ukraine as a mandatory feature of the subject of administrative law, by dividing it into the main constituents (administrative law, operational, and delicacies) and giving examples that allow us to find out which of these components are characteristic of the territorial divisions of State Emergency Service of Ukraine. We managed to find out that administrative capacity is uncharacteristic for the territorial divisions of State Emergency Service of Ukraine, unlike the right and capacity.

Characterized administrative and legal status of the territorial divisions of State Emergency Service of Ukraine. The analysis of the constituent notions of administrative-legal status with the help of the interpretation of its separate components is carried out. It was established that the territorial divisions of State Emergency Service of Ukraine belong to the executive bodies, after which a legal characteristic was given to the signs of the territorial divisions of State Emergency Service of Ukraine through the prism of the signs of the executive body. For the first time in the history of domestic administrative-legal science and administrative legislation, the definition of the territorial division of the State Service of Ukraine for Emergency Situations was proposed on the basis of awareness of the joint role of territorial authorities and subordinated units of the State Emergency Service of Ukraine.

The main components of the administrative and legal status were established and it was determined which responsibilities are inherent to the territorial division of the State Service of Ukraine, except as expressly provided for in their tasks and powers.

Investigated objectives, functions, principles and legal and administrative powers of territorial divisions State Emergency Service of Ukraine. Made characteristic forms and methods of territorial divisions of State Emergency Service of Ukraine. In particular, made analysis of the planning method as a potentially obsolete and imperfect, paid attention to the method of information provision, indicating the need for further improvement of work in this direction. As prospects for further improvement of information provision of the territorial divisions of State Emergency Service of Ukraine for Emergencies, it is stated: firstly, the need to improve the material and technical support of the units by means of information and communication equipment; and secondly, the need to improve the filling of the official web resources of the territorial divisions of State Emergency Service of Ukraine in order to improve the situation of informing the population about the activity of the authorities; thirdly, the author considers it expedient to consider the prospect of creating mobile applications devoted to separate issues of the activities of territorial units.

Also found the imperfection of the practice of using the method of persuasion by the territorial subdivisions of the State Emergency Service of Ukraine as an alternative to coercion method. It was also recognized that there is a contradictory delimitation of the forms of activity of the territorial divisions of the State Emergency Service of Ukraine on legal and not legal, with further justification of the reasons for the recognition of such contradictions. So, on the one hand, such measures as, for example, round tables on certain issues can not have legal implications. However, on the other hand, when carried out, actions are carried out that can, in one way or another, result in legal consequences (conclusion of agreements, etc.), which does not prove to favor the supporters of the division of forms into legal and non-legal forms.

The author succeeded in concluding that a significant role in forming the principles of the activity of the territorial divisions of the State Emergency Service of Ukraine played the fundamental foundations of the Constitution of Ukraine. In particular, most of the principles are based on the provisions that the person, his life and health are the highest social value in the state. In turn, the principles of the activity of the territorial divisions of the State Emergency Service of Ukraine in matters of centralization of management, transparency and openness are quite close to the similar principles of activity of other subjects of the system of central executive authorities.

Made analysis of the interaction of territorial divisions State Emergency Service of Ukraine with the state authorities and non-governmental institutions. It is assumed that the interaction of the territorial divisions of the State Emergency Service of Ukraine with other public authorities is mainly coordinated. It was also suggested that there is temporal nature of the interaction of the territorial divisions of the State Emergency Service of Ukraine with other public authorities.

It was established that the interaction of the territorial divisions of the State Service of Ukraine for emergencies with other public authorities and other entities is characterized by a certain temporal nature. On the one hand, the legal basis for such interaction exists throughout the time, but real interaction occurs only within a certain period of time, conditioned by the onset or threat of an emergency.

It is emphasized that a large array of legal and regulatory framework that regulates the interaction of the territorial divisions of the State Emergency Service of Ukraine with other subjects of public power is obsolete. Some normative legal acts have been adopted in the last millennium. A large number of them are still not aligned with the current legislation and contain the names of non-existent bodies that have long been reorganized and regulations that have long lapsed. However, at the same time these normative acts themselves remain valid until now.

Also, the analysis showed that a significant amount of interaction of the territorial divisions of the State Emergency Service of Ukraine with other actors (not only public authorities) is carried out on the basis of appropriate plans of

interaction between such entities, which are approved by common orders.

Studied foreign experience in determining the legal status of administrative territorial units of the State Services for Emergency Situations. The attention was paid to the characteristics of the State Emergency Service of US. Also in the framework of the dissertation research attention is paid to the phenomenon of the Kingdom of Denmark, which was based on the establishment of a private rescue service. The potential opportunity to introduce the experience of the Kingdom of Denmark in establishing private rescue services in Ukraine is analyzed by analyzing possible positive and negative consequences.

Keywords: administrative and legal regulation, emergency, subdivisions, administrative and legal status, administrative, legal, interaction, principles, objectives, functions, administrative and legal authorities.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Мяснянкіна К.А. Нормативно-правове регулювання територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. 2015. № 4. С. 237-247.

2. Мяснянкіна К.А. Взаємодія територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій з органами публічної влади і недержавними інституціями // Науково-практичний журнал «Адміністративне право і процес». 2016. № 2. С. 147-153.

3. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика принципів діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Прикарпатський юридичний вісник: збірник наукових праць. 2016. № 3. С. 79-84.

4. Мяснянкіна К.А. Надзвичайна ситуація як об’єкт правового

регулювання: загальна характеристика // Науково-виробничий журнал «Держава та регіони Серія: право». 2016. № 4. С. 69-73.

5. Мяснянкіна К.А. Загальний правовий аналіз зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державних служб із надзвичайних ситуацій // Науково практичний господарсько-правовий журнал «Підприємництво, господарство і право». 2016. № 11 (249). С. 135-138.

6. Мяснянкіна К.А. Поняття територіального підрозділу державної служби України з надзвичайних ситуацій // Научно-практический журнал «Jurnalul Juridic National: teorie si practica». 2017. № 4 (26). С. 60-63.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності як принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Матер. міжнар. наук.-практ. конф. «Право, суспільство і держава: форми взаємодії» (м. Київ, 13-14 січня 2017 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 80-82 (публікація тез).

8. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика добровільності у разі залучення громадян до здійснення заходів цивільного захисту, пов'язаних з ризиком для їхнього життя і здоров'я принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Матер. міжнар. наук.-практ. конф. «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Харків, 20-21 січня 2017 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 46-49 (публікація тез).

9. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика гласності, відкритості, прозорості, вільного отримання та поширення публічної

інформації про стан цивільного захисту, крім обмежень, встановлених законом, як принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Матер. міжнар. наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 27-28 січня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 41-45 (публікація тез).

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ 18
ВСТУП 19

Розділ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ 27
1.1. Історико-правовий аналіз становлення державного захисту від надзвичайних ситуацій 27
1.2. Надзвичайні ситуації як об’єкт правового регулювання. 45
1.3. Територіальні підрозділи Державної служби України з надзвичайних ситуацій в системі суб’єктів адміністративного права 58
Висновки до розділу 1 79

Розділ 2. ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ 78
2.1. Характеристика адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій 78
2.2. Завдання, функції, принципи та адміністративно-правові повноваження територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій 106
2.3. Форми та методи діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій 163
Висновки до розділу 2 184

Розділ 3. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ 190
3.1. Взаємодія територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій з органами публічної влади і недержавними інституціями..... 190
3.2. Зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій 194
Висновки до розділу 3 219

ВИСНОВКИ..... 223
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 230
ДОДАТКИ ……..…251

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

КЦЗ – Кодекс цивільного захисту

НС – Надзвичайна ситуація

ДСНС – Державна служба України з надзвичайних ситуацій

КМУ – Кабінет Міністрів України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Відповідно до основоположних засад Конституції діяльність Української держави має бути спрямована в першу чергу на захист людини. Одним з державних органів, на який покладено обов’язок захисту життя людини, є Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), яка безпосередньо виконує функції захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігає їх виникненню, ліквідує надзвичайні ситуації, веде рятувальну справу, гасіння пожеж та ін.

За даними національних доповідей та аналітичних оглядів про стан техногенної та природної безпеки в Україні за останні 5 років (2012-2016 рр.), сталося 819 надзвичайних ситуацій (далі – НС), що в середньому складає 164 НС на рік. За класифікаційними ознаками НС розподілилися таким чином: техногенного характеру – 390; природного характеру – 372; соціального характеру – 52. При цьому спостерігається тенденція до зменшення кількості НС техногенного (120 НС у 2012 р. та 58 – у 2016 р.) та соціального (18 НС у 2012 р. та 4 – у 2016 р.) характеру, а кількість НС природного характеру, навпаки, зростає (74 НС у 2012 р. та 96 – у 2016 р). Крім того, неухильно зменшується й кількість загиблих внаслідок НС (301 особа у 2012 р. та 183 – у 2016 р.), але загальна кількість постраждалих з року в рік майже не змінюється і становить у середньому 830 постраждалих за рік.

Залежно від обсягів заподіяних негативних наслідків, кількості постраждалих і загиблих, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, 10 НС (1%) було віднесено до загальнодержавного рівня; 51 (6%) – регіонального (обласного); 336 (42%) − місцевого; 408 (51%) − об'єктового. Отже, 93% НС, що сталися, − це НС місцевого й об’єктового рівня і тільки 7% − державного і регіонального рівня, що свідчить про необхідність приділення якомога більшої уваги питанням адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів

ДСНС як однієї з умов забезпечення ефективності їх діяльності.

Сьогодні питання повноважень територіальних підрозділів ДСНС та достатності їх обсягу залишаються недослідженими. Загальні засади адміністративно-правового регулювання діяльності органів державної влади досліджувались у працях таких вчених, як: В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, В.І. Бабенко, Д.Н. Бахрах, В.І. Биков, В.О. Васійчук, Т.І. Друцул, Д.В. Журавльов, О.В. Зайчук, А.А. Іванищук, М.І. Іванюков, М.Г. Ісаков, З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль, Ю.С. Кіцул, М.В. Ковалів, І.В. Ковбас, Т.О. Коломоєць, О.Г. Комісаров, А.П. Купін, Н.В. Лелеченко, І.М. Мінаєва, В.В. Молдован, О.М. Музичук, Ю.С. Назар, Н.М. Оніщенко, Д.М. Павлов, А.В. Пасічник, Н.В. Пильгун, Б.В. Россінський, М.В. Рощук, В.О. Серьогін, С.Г. Серьогіна, Ю.Н. Старилов, І.Б. Стахура, М.І. Стеблюк, Ю.А. Тихомиров, Б.Н. Топорнін, Ю.М. Фролов, О.О. Харенко, І.О. Цурканова, Л.І. Чулінда, Т.А. Шараєвська, Ю.С. Шемшученко, І.М. Шопіна, О.Н. Ярмиш.

Безпосередньо питання адміністративно-правового статусу органів державної влади знайшло своє відображення у дисертаційних дослідженнях: Д.В. Мандичева «Адміністративно-правовий статус Державної служби України з лікарських засобів» (Харків, 2012), О.І. Лавренової «Адміністративно-правовий статус державної служби як центрального органу виконавчої влади» (Одеса, 2014) та ін.

Діяльність ДСНС переважно розглядалася щодо впливу на неї умов військово-політичної та екологічної обстановки в Україні та світі в цілому. Про це, зокрема, свідчить дисертаційне дослідження Ю.О. Шматової на тему «Механізм адміністративно-правового забезпечення прав людини в умовах надзвичайних ситуацій» (Київ, 2014). Безпосередньо питання діяльності територіальних підрозділів органів та підрозділів цивільного захисту досліджувалися такими вченими, як: В.С. Білобородько, В.В. Вороненко, Н.В. Григоренко, В.М. Губанов, В.М. Дорофеєв, О.Ю. Дубинський, О.О. Дядюшенко, А.М. Капля, Л.А. Михайлов, Д.Ю. Полковниченко, Р.В. Приходько, М.М. Рац, Ю.М. Скалецький, В.П. Соломін, О.Г. Снісар,

В.І. Тітков, В.Ф. Торбін, О.О. Труш, В.С. Чубань.

Питання адміністративно-правового статусу ДСНС та її центрального апарату знайшло своє відображення у дисертаційному дослідженні О.М. Кулеби «Особливості адміністративно-правового статусу Державної служби України з надзвичайних ситуацій» (Одеса, 2015). Однак вивчення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій до теперішнього часу не проводилися.

Враховуючи тенденції до децентралізації державної влади, низку зобов'язань України у зв'язку з євроінтеграційними процесами та низький рівень вивчення питання, що розглядається, дане дослідження є актуальним в сучасних умовах.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертацію виконано в межах теми науково-дослідної роботи Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (державний реєстраційний номер 0112U003550) від 28.05.2012.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у визначенні поняття, правового статусу територіальних підрозділів ДСНС та з'ясуванні обсягу їх повноважень для їх ефективної діяльності на основі аналізу чинного законодавства України, практики його реалізації та узагальнення основних положень праць науковців.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації сформульовано та вирішено такі основні *завдання*:

- здійснити історико-правовий аналіз становлення функції державного захисту від НС;

- провести дослідження НС як об'єкта правового регулювання;

- з'ясувати місце територіальних підрозділів ДСНС в системі суб'єктів адміністративного права;

- надати загальну правову характеристику адміністративно-правового

статусу територіальних підрозділів ДСНС;

- розглянути завдання, функції, принципи та адміністративно-правові повноваження територіальних підрозділів ДСНС;

- провести дослідження основних форм та методів діяльності територіальних підрозділів ДСНС;

- розкрити сутність взаємодії територіальних підрозділів ДСНС з органами публічної влади і недержавними інституціями;

- розглянути зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державних служб з надзвичайних ситуацій.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі діяльності територіальних підрозділів ДСНС.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Методи дослідження. У процесі дослідження застосовувалися такі методи наукового пізнання: *історико-порівняльний метод* дозволив здійснити історико-правовий аналіз становлення державного захисту від НС (підрозділ 1.1); *порівняльно-правовий* метод використовувався при зіставленні вітчизняного законодавства, що регулює діяльність територіальних підрозділів ДСНС, з відповідними нормами законодавства інших держав (наприклад, США, Данії, Греції та ін.); *формально-логічний метод* використовувався для логічної обробки правових норм та їх логічного тлумачення протягом усієї дисертаційної роботи (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1-2.3, 3.1); *формально-юридичний аналіз* норм законодавства застосовувався при дослідженні нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання діяльності територіальних підрозділів ДСНС (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1-2.3, 3.1); *методи класифікації, групування, системно-структурний, системно-функціональний* використовувалися в ході дослідження адміністративно-правових повноважень територіальних

підрозділів ДСНС (підрозділ 2.2), а також частково при дослідженні НС як об'єкта правового регулювання і форм та методів діяльності територіальних підрозділів ДСНС.

Теоретичною основою дослідження є праці вітчизняних та зарубіжних вчених із загальної теорії та історії держави і права, адміністративного, кримінального, міжнародного, конституційного права, державного будівництва, філософії, цивільного захисту.

Теоретичним підґрунтям дисертаційного дослідження стали фундаментальні знання науки адміністративного права, загальної теорії держави і права, конституційного права, цивільного захисту, що сформульовані у працях як вітчизняних, так і зарубіжних фахівців, енциклопедична юридична література, періодичні видання та публікації.

Висновки дисертації ґрунтуються на положеннях Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а також ратифікованих Україною міжнародно-правових документах, що регулюють відносини у сфері цивільного захисту та адміністративного права в цілому.

Нормативною базою дисертації є національне законодавство, що регулює діяльність територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій. В тому числі: Конституція України, чинні міжнародні договори, кодекси та закони України, Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, накази ДСНС та територіальних підрозділів ДСНС, інші підзаконні нормативно-правові акти.

Інформаційну та *емпіричну основу дослідження* становлять положення національних доповідей та аналітичних оглядів про стан техногенної та природної безпеки в Україні за 2012-2016 роки, статистичні дані ДСНС, рішення Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, Президента України, МВС України та інших державних органів у сфері цивільного захисту; аналіз підручників, монографій та довідкової літератури, періодичні видання, норми законодавства України, контент-аналіз офіційних веб-сайтів

органів публічної влади та авторитетних інтернет-джерел.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота є одним з перших комплексних монографічних досліджень, в якому з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень юридичної науки визначено сутність та особливості адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів ДСНС. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем.

Основні наукові положення, які виносяться на захист:

- розглянуто адміністративно-правовий статус територіальних підрозділів ДСНС як сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених у нормах адміністративного права за окремими територіальними підрозділами ДСНС та/або територіальними органами ДСНС, до складу яких включено такі підрозділи, як об'єкт дослідження;

- територіальний підрозділ ДСНС визначено як виокремлену складову структури ДСНС, яка охоплює структурні підрозділи територіальних органів ДСНС та підрозділи, безпосередньо підпорядковані центральному органу управління у сфері цивільного захисту, характеризується поширенням адміністративно-правових повноважень (власних та делегованих) на певні території держави, є організаційно підпорядкованою ДСНС та/або територіальним органам ДСНС;

- визначено обсяг адміністративної право-, діє-, та деліктоздатністі територіальних підрозділів ДСНС, що дозволило визначити їх місце в системі суб'єктів адміністративного права;

- запропоновано класифікацію повноважень, завдань, функцій, методів та форм діяльності територіальних підрозділів ДСНС; принципи діяльності територіальних підрозділів ДСНС поділено на загальні для всіх суб'єктів цивільного захисту та спеціальні – принципи діяльності окремого територіального підрозділу ДСНС за призначенням;

- класифікацію надзвичайних ситуацій за критерієм залучення до їх

ліквідації певної групи територіальних підрозділів ДСНС;

- погляди на сутність та зміст взаємодії територіальних підрозділів ДСНС з органами державної влади і недержавними інституціями;

- аналіз зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державних служб з надзвичайних ситуацій;

- погляди на становлення функції державного захисту від надзвичайних ситуацій на теренах сучасної Української держави;

- погляди на надзвичайні ситуації як об'єкт правового регулювання;

- підходи до обрання способів запровадження зарубіжного досвіду у практику діяльності територіальних підрозділів ДСНС.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що викладені в дисертації висновки і пропозиції можуть бути використані у:- *науковій діяльності* – як основа для подальшого дослідження проблем визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів ДСНС (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, 2017 р.).;- *практичній діяльності* – для удосконалення адміністративно-правового регулювання та практичної діяльності територіальних підрозділів ДСНС (акт впровадження Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області, 2017 р.) ;- *освітній діяльності* – під час підготовки підручників та навчальних посібників з дисциплін «Адміністративне право України», «Цивільний захист» (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, 2017 р.). Також дані висновки можуть бути використані в ході підготовки фахівців в галузі права та офіцерського складу сил цивільного захисту.

Апробація матеріалів дисертації. Результати дисертаційного дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднено на науково-практичних конференціях, а саме: Міжнародній науково-практичній конференції «Право, суспільство і держава: форми взаємодії» (м. Київ,

2017 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Харків, 2017 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми реформування системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 2017 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації викладено у п'яти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України з юридичних наук, одній статті – у зарубіжному науковому виданні, а також у трьох тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з основної частини (вступу, трьох розділів, що об'єднують вісім підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи становить 246 сторінок, з яких основного тексту – 219 сторінок. Список використаних джерел складається зі 187 найменувань і займає 23 сторінки.

Розділ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

1.1. Історико-правовий аналіз становлення державного захисту від надзвичайних ситуацій

Однією з причин виникнення надзвичайних ситуацій Кодекс цивільного захисту називає пожежу [44]. Тому здійснення історико-правового аналізу державного захисту від надзвичайних ситуацій пропонується здійснити через призму еволюції протипожежних заходів з найдавніших часів до сьогодення.

Відкриття вогню та способів його здобуття є найвидатнішою подією в історії людства [24, с. 8]. З тих часів, як людина оволоділа вогнем, переважна більшість пожеж ставала наслідком її невмілого поводження з вогнем. Намагаючись приборкати вогонь, людина вчилася у природи, помічаючи, що основним ворогом вогню є вода, і тому починаючи використовувати її для гасіння пожеж [75, с. 44].

Навіть у найбільш цивілізованих державах стародавнього світу пожежами часто знищувались густонаселені міста. Гинуло населення, втрачалися значні матеріальні цінності [24, с. 12]. Про наявність перших правових заходів попередження пожеж зазначає О.Л. Іванов, вказуючи у своєму дослідженні, що перша згадка про покарання за необережне поводження з вогнем дійшла до нас з Вавилону та Ассирії, розташованих на території нинішнього Іраку. Ассирійське право характеризувалося виключною жорстокістю покарань. За часів царя Хаммурапі (1800 р. до н.е.) діяло зведення ассирійських законів, 25-й пункт яких передбачав: «Якщо в якій-небудь домівці спалахне пожежа, і особа, що допомагає її гасити, краде знаряддя боротьби з вогнем, то її треба кинути в полум’я». З цих рядків

виходить, що сусіди були зобов'язані гасити пожежу. Судячи з міри відповідальності за крадіжку «знарядь боротьби з вогнем», останні малися в обмеженій кількості і коштували дорого [24, с. 12]. На нашу думку, не можна повністю погодитись з О.Л. Івановим з приводу аналізу положень зведення ассирійських законів, оскільки з наведеного пункту зовсім не випливає прямий обов'язок сусідів брати участь у гасінні пожежі. В той же час припущення про високу ціну на знаряддя гасіння пожеж, виходячи з тяжкості покарання за їх крадіжку, видається більш вдалим.

У свою чергу, В.С. Нехаєв зазначає, що із зростанням людських поселень та появою міст зростає й кількість «палива» для вогню. При цьому чим більше розросталися міста, тим частіше та трагічніше горіли вони у вогні пожеж. Люди починають розуміти згубність пожеж. Спочатку невміло та безсистемно вони беруться за організацію пожежної справи. За прикладом військових дружин створюються формування мешканців, котрі ведуть боротьбу з вогнем за допомогою підручних засобів – відрами, черпаками доставляють воду до пожеж, гасять пожежі. На шляху вогню розбирають будівлі, щоб «відібрати» у пожежі паливо, рятують безпомічних дітей, старих, майно. З'являються перші вогнегасні засоби – насоси [75, с. 44].

З цього приводу О.Л. Іванов зазначає, що перша згадка про наявність спеціальних команд для боротьби з пожежами пов'язана із стародавніми Китаєм та Японією. Так, поява пожежних команд у Китаї датується IV ст. до н. е. Вони вирізнялися спеціальною формою, а при виїзді на пожежу перед ними в обов'язковому порядку слідував оркестр. З метою запобігання пожеж при настанні темряви людям заборонялося розпалювати вогнища. За порушення цієї заборони винні каралися сотнею ударів батогом, а у випадку якщо необережні дії призводили до пожежі, то винному відсікали голову. В період правління династії Хань (III ст. до н. е.) в Китаї з'являються відповідні установи, які здійснювали управління пожежною охороною міста та імператорського палацу. Безпосереднє керівництво цими установами покладалося на чиновників, завідуючих суспільним порядком.

Спостереження за містом здійснювалося з оглядових веж. Найважливішим досягненням стародавніх китайців в протипожежній безпеці житла слід вважати перенесення вогнища для приготування їжі та запасів палива у спеціально відведені місця [24, с. 14].

Досить цікавим є приклад В.С. Нехаєва, який пише, що до боротьби з пожежами залучаються найбільш організовані військові сили. А деякі заповзятливі дільці формують власні пожежні команди, наживаючись на порятунку тих, хто потерпає від пожежі [75, с. 45].

З огляду на те, що однією з найрозвиненіших, з точки зору права і не тільки, держав стародавнього світу була Римська імперія, слід приділити увагу дослідженню її системи пожежної охорони. Пожежі були справжньою карою для стародавнього Риму. У зв’язку з недостатністю інформації про організацію пожежної справи у республіканський час ми можемо дійти висновку про її недосконалість та відсутність в її розпорядженні достатньої кількості засобів. Відомо, що існувала колегія "нічних тріумвірів" (triumviri nocturni), головним обов'язком яких було стежити в нічний час за порядком у місті і здійснювати нічні обходи Римом. Гасіння пожеж також входило в їхні обов'язки [156, с. 26].

У 6 р. н.е. в Римі спалахнула величезна пожежа, що охопила значну частину міста. Август зібрав для її гасіння велику пожежну дружину, яку мав намір незабаром розпустити, але "побачивши на ділі, якою корисною і необхідною є її робота, відмовився від цього наміру". Так у Римі виник значний корпус пожежників, який складався з 7000 чоловік і отримав назву "ті, що пильнують" (вігілі) [157, с. 34].

Як зазначає В.С. Нехаєв, за часів імператора Октавіана Августа (27 р. до н.е. – 14 р. н.е.) Рим було поділено на 14 районів. На чолі кожного району стояв вершник, який обирався щороку. Для ведення боротьби з пожежами було створено сім воєнізованих загонів (когорт) нічної варти: по одній на два райони. На чолі когорти стояв трибун. У його підпорядкуванні перебувало 29 офіцерів нижчої ланки – центуріонів і молодших командирів римської армії.

Комплектувалися когорти переважно вільновідпущениками у віці 17-47 років. Вони перебували на казарменому положенні і несли службу від заходу і до сходу сонця. Частина з них стояла на постах на вартових вежах, збудованих у житлових кварталах. Інша частина на конях або пішки обходила дозорами місто [75, с. 45].

В містах з невеликою чисельністю населення, таких як Аквінкум, Саварія (територія нинішньої Угорщини), обов'язки з ліквідації пожеж та несення строкової служби виконували різні об'єднання ремісників, так звані фабери («ковалі») та центонаріуси. Під словом «фабер» варто розуміти не лише ковалів. Це збірне поняття, що об'єднує ткачів, каменярів, столярів та людей інших професій. Боротьба з вогнем покладалася на ці групи ремісників у зв'язку з тим, що в їх розпорядженні були різні інструменти, вони мали досвід роботи на висоті, знали конструкцію будівель та дахів. Ця організаційна структура зберіглася на віки, навіть після падіння Римської імперії. В часи Середньовіччя і в наступний період історії саме люди названих професій користувались певними пільгами [24, с. 24].

У контексті історико-правового аналізу слід зазначити, що постійна загроза виникнення пожеж в густонаселених містах, особливо влітку, примушувала людей застосовувати заходи обережності. З'являються правила, які визначають, що необхідно робити, аби не допустити пожежі, зменшити її наслідки.

«Закони XII таблиць» (пам'ятка права Стародавнього Риму 7-6 ст. до н.е.) забороняли розпалювати погребальні вогнища поблизу будівель. Кожен домовласник зобов'язаний був мати запас води, вовняних ковдр, сокир, лопат, ломів, драбин. У I ст. в Римі були встановлені норми при виборі майданчика, проектуванні та будівництві будинків. Заборонялося будувати будинки із спільними стінами – кожна будівля мала бути відділена від сусідньої глухою стіною. Багатоповерхові будинки наказувалося будувати з вогнестійких матеріалів. Також обмежувалася висота багатоповерхових будинків – не більше ніж 21 метр. Кожен поверх повинен був мати кам'яні

сходи [75, с. 46].

Як звертає увагу М. Сергієнко, у Стародавньому Римі відбувалося призначення імператором префекта пожежних з числа вершників. Його суду підлягали грабіжники, крадії та підпалювачі. Він розслідував випадки кожної пожежі; якщо вона виникла внаслідок необережності, префект мав право накласти на винного грошовий штраф, а якщо це була людина невільна і не перебувала у римському громадянстві, то вона піддавалася тілесним покаранням. Підпалювач засуджувався до смертної кари. Префект пожежних мав право оглядати кухні, перевіряти стан печей та опалювальних приладів, а також встановлювати кількість води, яка мала бути у цьому помешканні або будинку на випадок пожежі [156, с. 25].

Про жорстокість покарання для підпалювачів свідчить також зміст «Законів IX таблиць», який передбачав «закувати в кайдани і після бичування піддати смерті того, хто підпалював будівлі або складені біля будинку скирти хліба, якщо скоїв цей навмисно». Так поступово у боротьбі з пожежами склалося два основних напрямки: 1) організація гасіння пожеж; 2) попередження пожеж [75, с. 46].

Пожежі на Русі були здавна одним з найтяжчих лих. У літописах вони згадуються і як один із потужних знарядь боротьби з ворогами. По кілька разів вигорали міста Юр'єв, Володимир, Суздаль, Новгород. У 1194 р. відбулися величезні пожежі в Ладозі і Руссе [8, с. 120].

Також В.С. Нєхаєв наголошує, що особливо значних руйнувань спричиняв вогонь на Русі, де здавна будувалися переважно дерев’яні споруди. Щоб запобігти згубним пожежам, вживаються попереджувальні заходи. Уже в перших законах «Руської правди» Володимира Мономаха було передбачено покарання для підпалювача: він сам та його сім’я віддавалися у рабство, а майно переходило в державну скарбницю [75, с. 46].

Низький рівень громадської організації та технічної культури негативно впливали на катастрофічні наслідки виникаючих пожеж. Феодальне суспільство, засноване на глибоких соціально-економічних

протиріччях, виявилося повністю нездатним до боротьби з пожежами. Ступінь суспільної організованості був у цю епоху істотно нижчим, ніж за часів панування Римської імперії. Не було єдиної структури, яка могла б протистояти вогню. Тому з розвитком і зміцненням державності робилися спроби змінити цей стан. Результатом стало прийняття численних протипожежних правил, якими державні структури хотіли вплинути на обстановку з пожежами, дотримання населенням заходів обережності поводження з вогнем [8, с. 122].

Царські укази про суворе покарання винуватців пожеж чергувалися з вимогами застосовувати при будівництві камінь. В 1493 р. за указом Івана III навколо Кремля споруджуються стіни, водяні ставки, рви та гідротехнічні споруди. А через два роки зносять всі дерев’яні будівлі на відстані більше 200 метрів від стін Кремля. До кінця XV ст. в Москві вулиці розширюють, міські стіни зводять з вогнестійких матеріалів. За невиконання протипожежного режиму винні публічно піддавалися покаранню [24, с. 46].

Виникнення перших протипожежних заходів пов'язане з розвитком значних міст у X-XI сторіччі та зведенням кам'яних споруд. У 1494-1497 рр. Києву було надане Магдебурзьке право, тобто можливість самоврядування. Саме в цю пору тут виникає пожежно-сторожова охорона, яка мала "берегти місто від вогню та усіляких крадіжок". На жаль, у кращому випадку вона могла лише констатувати факт пожежі. Дерев'яні будинки горіли так швидко, що ні часу, ні відповідної техніки не вистачало навіть на те, щоб збити полум'я [29].

Істотне значення для посилення пожежної безпеки мав Указ 1504 року. Цим указом в Москві було засновано пожежно-сторожову охорону, в обов’язки якої входило берегти місто від пожеж та крадіжок. Все місто було розділене на дільниці, по кінцям головних вулиць поставили «гратчасті ворота» (застави), які запиралися на ніч. Поблизу воріт (грат) несли службу «гратчасті приказчики». На допомогу їм виділялись жителі міста: від 10 дворів – одна людина та із торгівельних рядів – по 1 людині від 10 лавок.

«Гратчасті приказчики» зобов'язані були спостерігати, «… чтобы бою, грабежу корчмы и табаку, никакого воровства не было, чтобы воры нигде не зажигали, не набросали бы огню, не накинули ни со двора, ни с улиц» [75, с. 49].

З установою в 1550 році стрілецького наказу на боротьбу з пожежами в Москві почали посилатися стрільці. Це, звичайно, був значний крок вперед, який мав ряд позитивних моментів. По-перше, це була військова організація, яку відрізняла певна дисципліна, підпорядкування командиру, звичка до спільних дій. По-друге, основу озброєння стрільців становили бердиші, сокири, тобто ті інструменти, які могли використовуватися при розбиранні палаючих будівель. По-третє, вони дислокувалися в постійних місцях (у Москві було кілька стрілецьких слобід). Їм не треба було витрачати час на збори по тривозі, вони відразу виїжджали до місця пожежі. У початковий період їх чисельність становила 3000 осіб, що дозволяло висилати на пожежі достатню кількість стрільців. На думку авторів, Московська держава стала першою країною в світі, що використовувала для боротьби з вогнем військові підрозділи. Цим досвідом пізніше скористалися в Японії, Франції [8, с. 121]. Уданому випадку ми не можемо погодитись з припущенням авторів, оскільки, як уже зазначалося, залучення військових підрозділів до гасіння пожеж мало місце ще за часів стародавнього світу.

Щодо іноземного досвіду, то за законом про протипожежний захист, прийнятим у 1625 році в столиці Швейцарії м. Берн, всі чоловіки у віці від 16 до 60 років, включаючи учнів, зобов'язані були брати участь у ліквідації пожеж. Місто було поділено на чотири округи. Кожен з них очолював начальник пожежного округу, що мав списки проживаючих у ньому чоловіків. Першими в боротьбу з вогнем під керівництвом «радника з будівництва» та майстрів вступали каменярі, покрівельники та теслі. Крім проживаючих в окрузі чоловіків в ліквідації пожежі брала участь поліція. Керування доставкою води та поповненням її запасів за прийнятим законом покладалося на керівника пожежної служби («пожежного капітана») та

унтер-офіцерів. Якщо ж пожежа спалахувала одночасно у двох місцях міста, то залучалися учні: 10 людей з монастиря та 8 із латинської школи. На них покладався обов’язок забезпечення громадського порядку в районі пожежі, причому учні забезпечувалися холодною зброєю. Попередження про пожежу та спостереження за місцевістю велося з веж. За архівними даними в Цюріху в 1525 р. було шість таких веж, і той зі спостерігачів, хто першим помічав вогонь, отримував винагороду [24, с. 24].

Новий розвиток історія боротьби з вогнем отримала за Петра І. Спочатку охорона від пожеж Санкт-Петербурга була покладена на міських жителів. Виняток становили "особи знатні", що виставляли замість себе дворових людей. Така постановка справи була характерною для всієї Росії. Пожежну повинність несло навіть духовенство. Тільки в 1736 р. за клопотанням Синоду священнослужителі були звільнені від нарядів в поліцейські нічні караули, "щоб у церковній службі зупинки не було", але участь у гасінні пожеж і для них залишилася обов'язковою [8, с. 122].

Зі зростанням міст починають створюватися перші пожежні команди (обози). У Москві обози з'явилися в 1680 р. «Гратчасті прикажчики» перейшли на утримання держави, їх кількість збільшилась до 200, а в літній час (період посиленої небезпеки) – до 300 осіб. Казна надавала кошти для придбання насосів, відер й іншого пожежного інвентарю. Керівництво гасінням пожеж покладалося на «об'їжджаючих голів» і приставів. У 1689 р. Петро І видає указ про залучення військ до гасіння пожеж у Москві, а в 1718 р. в військах були виділені військові пожежні команди фахівців під керівництвом офіцерів. Проводиться ряд заходів профілактичного характеру: печі будуються на вогнетривкому фундаменті, між дерев'яною стіною будинку і задньою стінкою печі кладуть стінку в дві цеглини, для покриття дахів починають застосовувати черепицю. Власники будинків зобов'язані були вивішувати на своїх будинках таблички із зображенням інструменту, з яким вони повинні були виходити на пожежу; встановлювалися штрафи за порушення протипожежних правил.

Протипожежні заходи проводяться і на флоті. Забороняється ходити по кораблю з відкритим вогнем, визначено Табель обов'язкових протипожежних інструментів для кожного судна [92].

Реформи Петра I поклали початок організації пожежної справи. Проведення та контроль за виконанням протипожежних заходів було покладено на канцелярію генерал-поліцмейстера. Поліція повинна була один раз на три місяці у жителів оглядати печі, вогнища, бані та інші приміщення, де може бути вогонь, та застерігати, щоб внаслідок недогляду господарів не виникла пожежа. На поліцію також покладався обов’язок здійснювати контроль за виконанням правил пожежної безпеки при будівництві. Правила пожежної безпеки доволі широко пропагувалися. За наказом Петра I були видані плани та малюнки вогнестійких селянських дворів з будівлями. Друковані тексти розсилалися в усі міста та села. Їх читали у церквах на свята та в неділю [75, с. 55].

XVII-XVIII ст. стали підґрунтям для небувалого науково-технічного прогресу. Великі успіхи науки дозволили досягнути значних результатів у створенні пожежно-технічного устаткування. Починаючи з другої половини XVIII ст., з’являється техніка, що змінила тактику боротьби та способи боротьби з вогнем. Змінюється і вигляд пожежних формувань. Починається період повсюдного створення професійних команд [24, с. 88].

До середини XIX століття в усіх містах Російської імперії пожежну охорону здійснювали загони нічної варти. В 1792-1799 рр. вони були перетворені на пожежні експедиції при поліцейських відділках. В Олександрівську (Катеринославська губернія) до 1803 року поліції не було. Її функції було покладено на ратманів міської Ратуші. 05 червня 1806 року Олександрівськ став повітовим містом. На той час у ньому було 141 подвір’я та 864 особи населення. В наступний період відбуваються перетворення в пожежній охороні країни [31].

Наприкінці XVIII століття Львів перебував під владою Австро-Угорщини. Попередні ухвали магістрату протипожежного спрямування

зводились лише до переліку причин чергової біди. Відповідальність за недбальство з вогнем, за зберігання у надмірній кількості і в небезпечних щодо вогню місцях запасів дров, сіна, соломи, пороху тощо здебільшого тільки декларувалася. 31 травня 1782-го року з'являється цісарський Універсал "Порядок гасіння пожежі для цісарсько-королівського міста Львова". Ним визначалися заходи протипожежної безпеки, запровадження пожежної варти у столиці краю. Документ, що складався з шести розділів, визначав також обов`язки так званої пожежної поліції. Зокрема, Універсалом передбачалося, що господарі, а також пекарі, пивовари, ковалі, миловари, броварі та інші ремісники, які мали справу з вогнем, повинні були займатися своїм виробництвом тільки у передмістях. Біля вогнищ належало зводити муровані стіни товщиною у дві цеглини. У нових будинках повинні бути муровані горища, а також комини відповідної висоти, а курні хати без коминів підлягали знесенню. Установлювалися терміни чищення коминів – через кожні 14 днів або принаймні раз на місяць. За виявлений у комині від загорання сажі вогонь накладалося грошове покарання, передусім на господаря, від 3 до 5 злотих ринських, або арешт. Ніс за це відповідальність і сажотрус [28].

Досвід історії міста Харків свідчить про те, що у 1823 році в Харкові було створено перші три пожежні частини: Міська, Залопанська та Захарківська. Спеціально для цих частин у м. Москва було закуплено сигнальні прапори на випадок пожежі, а для нічного часу – спеціальні ліхтарі. Пожежні частини відрізнялися одна від одної кольоровим виконанням прапорів та ліхтарів. Так, для першої частини був визначений червоний колір, для другої – блакитний, для третьої – жовтий. У 1826 році було розроблено і затверджено технічне оснащення пожежної частини [32].

На початку XIX ст. починається формування пожежної охорони на професійній основі. За деякими даними, вже у 1868 році почала діяти пожежна команда у Бердянську. Проте документів, які б підтверджували це, поки що не знайдено. В щорічнику Всеросійського пожежного товариства

«Пожежний календар» за 1901 рік наведена дата відкриття дій Олександрівської міської громадської пожежної команди – 15 серпня 1873 року. В 1874 році було введено загальний військовий обов'язок, у зв'язку з чим пожежна команда комплектувалася вільнонайманими, які звільнялися від воєнної служби [31].

Офіційні джерела також містять відомості про започаткування у XIX ст. пенсійного забезпечення для постраждалих учасників пожежних команд. Був вироблений Статут про пенсії пожежним, що виплачувалися з міських прибутків. Всі пожежні, згідно з отриманим ушкодженням, поділялися на два класи. Брандмейстеру, зарахованому до першого класу, видавалася пенсія в розмірі 105 р., 2 класу – 77 руб., унтер-офіцеру 1 класу – 57 руб. 15 коп., 2 класу – 34 р. 32 коп., рядовим 1 класу – 38 р. 61 коп., 2 класу – 22 р. 86 коп. Вдовам та круглим сиротам видавалася пенсія в розмірі першого класу. Малолітні сини пожежних зараховувались у батальйони військових кантоністів, до зараховування їм виплачувалась пенсія. Дочкам до виходу їх заміж видавалась пенсія 1 класу, річний оклад видавався як придане, при виході заміж. Окрім цього, приписано було губернатором віддавати дітей померлих нижніх чинів пожежної команди, що не мають близьких родичів, до сирітських будинків. Положення цього Статуту приписано було застосовувати з 1851 року [30].

З початку XX ст. відбуваються істотні зміни у концепції боротьби з надзвичайними ситуаціями. В цей час вперше постало питання захисту населення від небезпек воєнного характеру, що було пов'язане з початком бурхливого розвитку нових видів озброєнь, насамперед авіації. За часів Першої світової війни 1914-1918 рр. у ході бойових дій вперше з'являється можливість завдавати ефективних ударів по тилам держав-супротивників [176, с. 3].

Створення системи цивільної оборони бере свій початок у 1918 році, з часів Першої світової війни та організації захисту Петрограду від німецької авіації. До складу системи входили авіаційні і прожекторні загони, зенітні

батареї, а також мережа пунктів спостереження. Для населення встановлювалися правила поведінки при повітряному нападі, а також відкрилися спеціальні пункти, де можна було отримати протигази [81, с. 19].

Вищезазначені обставини викликали необхідність здійснення захисту населених пунктів від ударів з повітря. Особливістю заходів з протиповітряної оборони було те, що разом із військами для захисту від нападу з повітря і швидкої ліквідації наслідків авіаційних нальотів почало залучатися населення. Це призвело до створення системи місцевої протиповітряної оборони, що спиралася на мирне населення міст і стала попередником системи цивільного захисту держави [182, с. 10].

20 серпня 1920 року Рада народних комісарів УРСР прийняла постанову «Про посилення охорони в протипожежному відношенні військових складів, державних підприємств і лісових багатств, що знаходяться на території УРСР, а також про збільшення, на випадок необхідності, професійних пожежних команд, а також про оголошення трудової пожежної повинності в місцях розташування військових складів, державних підприємств і лісових багатств» [32].

Спираючись на досвід громадянської війни і зростання військового значення авіації, радянський уряд починаючи з 1925 р. видав ряд постанов, спрямованих на створення і зміцнення протиповітряної оборони (ППО) країни [176, с. 3].

Постанова Ради праці і оборони «Про організацію повітряно-хімічної оборони території Союзу РСР» від 14 травня 1927 року визначила заходи щодо посилення захисту від можливих ударів з повітря стратегічно важливих районів країни. Загальне керівництво протиповітряною обороною покладалося на Народний комісаріат з військових і морських справ. В цьому ж році прийнято положення про протиповітряну оборону, згідно з яким забезпечувався захист країни від повітряних нападів силами і засобами військових та цивільних відомств і громадських організацій [81, с. 20].

Будуючи інституційну основу місцевої протиповітряної оборони, у

1929 р. на базі управління протиповітряної оборони країни утворюються служби інженерно-хімічного захисту внутрішнього нагляду і розвідки, у 1931 р. – протипожежної охорони, рятування і безпеки, медико-санітарної, ветеринарної служби [176, с. 4].

4 жовтня 1932 року затверджено «Положення про протиповітряну оборону території СРСР», згідно з яким утворюється місцева протиповітряна оборона країни, а також міські частини протиповітряної оборони, на які покладалися завдання ліквідації наслідків нападу з повітря. В липні 1941 року постановою РНК СРСР «Про всезагальну підготовку населення до протиповітряної оборони» всі громадяни країни були зобов'язані оволодіти необхідними знаннями з місцевої протиповітряної оборони. Жінки і чоловіки були зобов'язані входити до складу груп самозахисту і брати активну участь у заходах, які проводила місцева протиповітряна оборона [81, с. 20].

На початку Великої Вітчизняної війни місцева протиповітряна оборона була достатньо організованою, чіткою, сучасною для того періоду системою й в цілому була готова до виконання покладених на неї завдань. 22 червня 1941 р. усі складові місцевої протиповітряної оброни були переведені в бойову готовність. Перші ж дні війни показали високу готовність такої системи, а деякі виявлені хиби швидко усувалися [176, с. 4].

У ході військових дій ситуація з силами протиповітряної оборони складалася по-різному залежно від регіону країни. Так, у Чернівцях з початком бойових дій пожежні команди з технікою були евакуйовані на схід Радянського Союзу. Після визволення області від німецько-фашистських окупантів 15 червня 1944 року пожежні команди в містах Чернівці, Сторожинець та Хотин були відновлені [33]. В Києві в боротьбі з фашистськими загарбниками брали участь і пожежники. Вони саботували гасіння пожеж німецьких складів і військових містечок, виводили з ладу пожежну техніку та обладнання. Готуючись до відступу, 5 листопада 1943 р. гітлерівці підірвали насосні станції міського водопроводу, але пожежні змогли зірвати фашистський план викрадення пожежної техніки [29]. В

Запоріжжі з початком Великої Вітчизняної війни особовий склад пожежної охорони був переведений на казармений режим. Автомобілі пофарбували в зелений колір, нанесли захисний камуфляж. Завдання пожежних команд ускладнювалося тим, що робота здійснювалася в умовах демонтажу устаткування, яке вивозилося на Схід під нападами ворожої авіації, обстрілами артилерії [31].

Сили місцевої протиповітряної оборони успішно впоралися зі своїм завданням у роки війни. У взаємодії з частинами Збройних Сил вони внесли істотний внесок у справу захисту населення і народного господарства від нальотів фашистської авіації, у багатьох випадках брали участь й у відбиванні атак сухопутних частин супротивника на міста [176, с. 5].

Поява в арсеналі збройних сил США та СРСР ядерної зброї, швидке нарощування темпів «холодної війни» та «гонки озброєнь» змусило в 1956 р. знову переглянути організацію місцевої протиповітряної оборони. Її вперше було названо системою загальнодержавних заходів, здійснюваних з метою захисту населення від сучасних засобів поразки, створення умов, що забезпечують надійність роботи об’єктів народного господарства в умовах нападу з повітря, та проведення рятувальних і невідкладних аварійно-відбудовних робіт. Хочу про ядерну зброю при цьому не йшлося, але нові зусилля системи заходів місцевої протиповітряної оборони були націлені на організацію захисту саме від неї [182, с. 12].

У квітні 1957 р. був введений в дію Статут служби воєнізованої пожежної охорони, який визначив організацію і порядок несення служби, а також права і обов'язки посадових осіб [34].

У липні 1961 р. місцева протиповітряна оборона була перетворена на Цивільну оборону (ЦО) СРСР, ставши складовою системи загальнодержавних оборонних заходів, що здійснювалися у мирний і воєнний часи, з метою захисту населення і народного господарства країни від зброї масового ураження, а також для проведення рятувальних та аварійно-відновлювальних робіт в осередках, зонах можливих затоплень. Крім того,

для організації робіт з ліквідації наслідків стихійних лих, аварій (катастроф), забезпечення контролю за розробкою і реалізацією заходів для попередження надзвичайних ситуацій (НС) у мирний час було створено Державну комісію Кабінету Міністрів СРСР з надзвичайних ситуацій, а також комісії з надзвичайних ситуацій (КНС при радмінах союзних республік, виконкомах крайових, обласних і міських рад народних депутатів) [176, с. 4].

У 1970-80-х роках цивільна оборона була орієнтована в основному на дії в умовах ведення війни із застосуванням зброї масового ураження. Це було обумовлене політичною ситуацією того часу. Разом з тим час й обставини вимагали повороту усієї системи цивільного захисту до проблем, пов'язаних з попередженням і ліквідацією наслідків стихійних лих, аварій та катастроф, рятуванням та збереженням життя людей в мирний час [182, с. 14].

Серйозним випробуванням як для населення України, так і для всієї системи захисту населення і територій від НС стала Чорнобильська катастрофа. Вона дала предметний урок, виявила недоліки і слабкі місця у готовності ЦО [176, с. 4].

У світі в другій половині XX ст. позначилися три глобальні тенденції в розвитку систем захисту населення: 1) існування в багатьох країнах двох різних систем захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій – на воєнний час та на мирний час. Ці системи не можна змішувати, тому що для них різними є не лише небезпеки, але і правові засади, способи захисту, принципи управління і та ін.; 2) пристосування вже існуючих державних систем управління для управління системою захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій (БЕМА у США, яка поєднує зусилля урядів окремих штатів та 22 федеральних міністерств); 3) використання військових сил для захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій на мирний час [182, с. 14].

Новий етап еволюції державного захисту від надзвичайних ситуацій настав з досягненням Українською державою незалежності. 3 лютого 1993

року Верховна Рада України прийняла Закон «Про Цивільну оборону України», яким визначила, що цивільна оборона України є державною системою органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру [152].

Пізніше, 10 травня 1994 року, було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України № 299 «Про затвердження Положення про Цивільну оборону України», якою визначено вісім основних завдань ЦО, зокрема: 1) запобігання виникненню надзвичайних ситуацій техногенного походження і забезпечення зменшення збитків і витрат у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, вибухів і великих пожеж; 2) оповіщення населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій у мирний та воєнний час, постійне інформування його про стан наявної обстановки; 3) захист населення від наслідків стихійного лиха, аварій, катастроф, вибухів, великих пожеж і застосування засобів ураження; 4) організація і проведення рятувальних та інших невідкладних робіт у районах лиха і осередках ураження; 5) створення системи аналізу, прогнозування, управління, оповіщення і зв'язку, спостереження і контролю за радіоактивним, хімічним і бактеріологічним зараженням, підтриманням їхньої готовності до сталого функціонування у надзвичайних ситуаціях мирного і воєнного часу; 6) організація життєзабезпечення населення під час аварій, катастроф, стихійного лиха і у воєнний час; 7) підготовка і перепідготовка осіб керівного складу цивільної оборони, її органів управління та сил, навчання населення вміння застосувати засоби індивідуального захисту і діяти у надзвичайних ситуаціях; 8) контроль за виконанням завдань цивільної оборони покладається на штаби цивільної оборони, які в цьому напрямі діяльності співпрацюють з центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого та регіонального самоврядування, громадськими організаціями [124].

28 жовтня 1996 р. Указом Президента України № 1005/96 «Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту

населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» було утворено Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, яке є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільної оборони, рятувальної справи, створення та функціонування систем страхового фонду документації, поводження з радіоактивними відходами, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання цим ситуаціям та реагування на них, ліквідації їх наслідків та наслідків Чорнобильської катастрофи, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління та несе відповідальність за її стан і розвиток [136].

26 березня 1999 р. Указом Президента України № 284/99 схвалено Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, яка передбачає, що захист населення і територій є системою загальнодержавних заходів, які реалізуються центральними і місцевими органами виконавчої влади, виконавчими органами рад, органами управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту, підпорядкованими їм силами та засобами підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, добровільними формуваннями, що забезпечують виконання організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [133]. Слід зазначити, що цей нормативно-правовий акт зберігає свою чинність до сьогоднішнього дня, на відміну від вищезазначених законів та Указів Президента України.

У рамках подолання наслідків Чорнобильської катастрофи було ухвалено ряд нормативно-правових актів, зокрема: Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 № 796-XII, Концепція Національної програми ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи і соціального захисту громадян на 1994-1995 роки та період до 2000 року,

затверджена Постановою Верховної Ради України від 02.09.1993 № 3421-XII, Закон України «Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006-2010 роки» від 14.03.2006 № 3522-IV.

24 червня 2004 р. було прийнято Закон України «Про правові засади цивільного захисту», яким передбачалося, що 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 в особливий період [148].

Надзвичайно важливим кроком на шляху вдосконалення правового регулювання питань державного захисту від надзвичайних ситуацій стала кодифікація нормативно-правових актів з питань цивільного захисту, наслідком якої стало прийняття Кодексу цивільного захисту від 02.10.2012 № 5403-VI, який регулює відносини, пов’язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту та визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов’язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності [44].

Першим кроком на шляху побудови сучасної системи державного захисту від надзвичайних ситуацій, яку ми можемо спостерігати сьогодні, був Указ Президента України від 16.01.2013 № 20/2013 «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій», яким було затверджено Положення про Державну службу України з надзвичайних

ситуацій та визнано, що вона є правонаступником Міністерства надзвичайних ситуацій України та Державної інспекції техногенної безпеки України, що реорганізовуються [100]. Однак у 2015 році відбувся другий етап реформування системи державного захисту від надзвичайних ситуацій, в результаті якого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 було затверджено нове Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій [99].

1.2. Надзвичайні ситуації як об'єкт правового регулювання

Проблеми визначення поняття та класифікації надзвичайних ситуації стали об'єктом дослідження багатьох вчених. Так, О.В. Васійчук визначає надзвичайну ситуацію як порушення нормальних умов життя людей на об'єкті або території, які викликані аварією, катастрофою стихійним лихом, епідемією, епіфітотією, епізоотією, великими пожежами, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть до людських втрат і матеріальних збитків [81, с. 100].

Схоже визначення наводить Н.Р. Малишева в юридичній енциклопедії. Так, вона визначає, що надзвичайна ситуація – це порушення норм, умов життя і діяльності людей на території чи об'єкті, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, пожежею, застосуванням засобів ураження [56, с. 21].

Слід зазначити, що обидва вищенаведені визначення за змістом наближені до визначення надзвичайної ситуації, наведеного в Законі України «Про Цивільну оборону України» від 03.02.1993, що втратив чинність із прийняттям Кодексу цивільного захисту України [152].

У контексті дослідження надзвичайних ситуацій як об'єкта правового регулювання необхідно зупинитися на визначенні надзвичайної ситуації, наведеному в офіційних нормативно-правових джерелах. Таким офіційним

нормативно-правовим актом є Кодекс цивільного захисту України, і надзвичайну ситуацію він визначає як «обстановку на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності» [44].

Розглянемо поняття надзвичайної ситуації шляхом аналізу складових його визначення. Отже, Кодекс цивільного захисту України визначає, що надзвичайна ситуація є обстановкою. Вітчизняна правова наука не містить визначення самого поняття обстановки, хоча й використовує це поняття у сукупності з іншими (радіаційна обстановка, обстановка вчинення злочину). Тому для встановлення змісту цього поняття звернемося до тлумачного словника, який визначає, що обстановка – це становище, обставини, умови існування кого-небудь або чого-небудь [79, с. 351].

Далі Кодекс цивільного захисту визначає, що така обстановка може існувати на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті [44]. Для тлумачення поняття території можемо також звернутися до тлумачного словника сучасної української мови. В ньому територія визначається як частина земної кулі, що належить певній державі або входить до складу якої-небудь частини світу [10, с. 1451]. Щодо визначення поняття «суб'єкт господарювання, що може знаходитися на території», то Господарський кодекс України визначає його як господарську організацію, яка може бути утворена за рішенням власника (власників) майна або уповноваженого ним (ними) органу, а у випадках, спеціально передбачених законодавством, – також за рішенням інших органів, організацій і фізичних

осіб шляхом заснування нової господарської організації, злиття, приєднання, виділу, поділу, перетворення діючої (діючих) господарської організації (господарських організацій) з додержанням вимог законодавства [15].

Окремо слід зазначити, що для з'ясування змісту поняття водного об'єкта необхідно звернутися до Водного кодексу України, який встановлює, що водним об'єктом є природний або створений штучно елемент довкілля, в якому зосереджуються води (море, річка, озеро, водосховище, ставок, канал, водоносний горизонт) [11].

Далі КЦЗ передбачає, що надзвичайна ситуація характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення [44]. На перший погляд, порушення нормальних умов життя є відносним поняттям, проте законодавець надає йому чітку характеристику, що значно полегшує його застосування. Відповідно до Постанови КМУ від 24 березня 2004 р. № 368 «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями» порушення нормальних умов життєдіяльності – це відсутність питного водопостачання, водовідведення, електро-, газо- і теплопостачання (в осінньо-зимовий період) та/або така зміна технічного стану житлового будинку (приміщення), внаслідок якої він став аварійним або не придатним до експлуатації, та/або зміна стану території (об'єкта), внаслідок якої проживання населення і провадження господарської діяльності на території (об'єкті) є неможливим [126].

Продовжуючи розгляд змісту поняття надзвичайної ситуації, зупинимося на можливих причинах виникнення таких ситуацій, наведених у визначенні. Отже, надзвичайна ситуація може бути спричинена катастрофою. Визначення катастрофи наведене у КЦЗ як «велика за масштабами аварія чи інша подія, що призводить до тяжких наслідків» [44].

Аналізуючи визначення поняття катастрофи, можемо побачити, що законодавець визначає катастрофу як велику за масштабами аварію. Сама по собі аварія також визнається однією з можливих причин виникнення надзвичайних ситуацій. Класифікатор надзвичайних ситуацій визначає

аварію як небезпечну подію техногенного характеру, що спричинила ураження, травмування та/чи загибель людей або створює на об'єкті чи окремій території загрозу життю та здоров'ю людей і призводить до руйнування будівель, споруд, устаткування і транспортних засобів, порушення виробничого або транспортного процесу чи завдає шкоди довкіллю [39].

Дещо ширшим є визначення, наведене в КЦЗ. Аварія – це небезпечна подія техногенного характеру, що спричинила ураження, травмування населення або створює на окремій території чи території суб’єкта господарювання загрозу життю або здоров’ю населення та призводить до руйнування будівель, споруд, обладнання і транспортних засобів, порушення виробничого або транспортного процесу чи спричиняє наднормативні, аварійні викиди забруднюючих речовин та інший шкідливий вплив на навколишнє природне середовище [44].

Далі КЦЗ зазначає, що причиною настання надзвичайної ситуації може стати епізоотія або епіфітотія [44]. Слід звернути увагу, що за час існування незалежної української держави визначення цих понять зазнавали певних змін. Щодо КЦЗ, то він визначає, що епізоотія – це широке поширення заразної хвороби тварин за короткий проміжок часу, що значно перевищує звичайний рівень захворюваності на цю хворобу на відповідній території. А епіфітотія – це широке поширення на території однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць заразної хвороби рослин, що значно перевищує звичайний рівень захворюваності на цю хворобу на відповідній території [44]. Також визначення міститься в Наказі Міністерства агропромислового комплексу України від 25.05.1999 № 214 «Про затвердження Положення про функціональну підсистему захисту сільськогосподарських тварин і рослин єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» [123].

Серед можливих причин виникнення надзвичайної ситуації КЦЗ

виділяє також пожежу. Так, О.В. Васійчук визначає пожежу як неконтрольований процес горіння, що супроводжується знищенням матеріальних цінностей і створює небезпеку для життя людей [81, с. 132]. Натомість КЦЗ наводить дещо інше визначення, характеризуючи пожежу як неконтрольований процес знищування або пошкодження вогнем майна, під час якого виникають чинники, небезпечні для істот та навколишнього природного середовища [44]. Як бачимо, КЦЗ дещо розширює можливе коло об’єктів завдання шкоди пожежею з конкретно людини до всього навколишнього природного середовища [70, с. 71].

Наступною можливою причиною виникнення надзвичайної ситуації КЦЗ називає епідемію. Енциклопедичний словник медичних термінів визначає епідемію як категорію інтенсивності епідемічного процесу, що характеризується рівнем захворюваності певною інфекційною хворобою, що значно перевищує звично реєстрований на даній території за аналогічний період [93, с. 1387]. КЦЗ натомість називає епідемію масовим поширенням інфекційної хвороби серед населення відповідної території за короткий проміжок часу [44]. Як бачимо, визначення КЦЗ є досить лаконічним порівняно з аналогічним визначенням тлумачного словника, що можна пояснити вузькою спрямованістю правового регулювання КЦЗ на відносини, пов’язані із захистом населення від надзвичайних ситуацій, тоді як медичний словник робить наголос на статистичному показнику та інтенсивності захворювання.

Ще однією причиною виникнення надзвичайних ситуацій КЦЗ називає стихійне лихо. Як наголошує М.І. Стеблюк, стихійні лиха – це небезпечні природні явища, процеси атмосферного, гідрологічного, геологічного, біосферного або іншого походження таких масштабів, які призводять до катастрофічних ситуацій з раптовим порушенням систем життєдіяльності населення, руйнуванням і знищенням матеріальних цінностей, об’єктів народного господарства, що у свою чергу може спричинити аварії й катастрофи [165, с. 33]. Натомість КЦЗ встановлює, що стихійне лихо – це

природне явище, що діє з великою руйнівною силою, заподіює значну шкоду території, на якій відбувається, порушує нормальну життєдіяльність населення, завдає матеріальних збитків [44]. Як можна помітити, визначення, наведене М.І. Стеблюком, має більш теоретичне спрямування і через те обтяжене додатковими поясненнями щодо процесів, які можуть лежати в основі стихійного лиха, а також стосовно можливих наслідків у вигляді аварій та катастроф.

На завершення перерахування можливих причин виникнення надзвичайних ситуацій КЦЗ зазначає як можливу причину «іншу небезпечну подію». Таке поняття є дуже відносним і залежить від багатьох чинників, тому законодавець для зручності тлумачення встановлює, що небезпечна подія – це подія, у тому числі катастрофа, аварія, пожежа, стихійне лихо, епідемія, епізоотія, епіфітотія, яка за своїми наслідками становить загрозу життю або здоров'ю населення чи призводить до завдання матеріальних збитків [44].

Продовжуючи розгляд визначення поняття надзвичайної ситуації, слід зазначити, що в цьому визначенні після наведення переліку обставин, що можуть стати причинами виникнення таких ситуацій, міститься перелік можливих наслідків, наявність або можливість настання яких дозволяє кваліфікувати ситуацію як надзвичайну. По-перше, серед можливих наслідків визначається виникнення загрози життю або здоров'ю населення. По-друге, до можливих наслідків, які дозволяють кваліфікувати ситуацію як надзвичайну, відноситься також велика кількість загиблих і постраждалих та/або завдання значних матеріальних збитків [44]. Варто зазначити, що «велика кількість» та «значні збитки» є досить відносними характеристиками і своїм існуванням можуть сприяти помилковому віднесенню ситуації до категорії надзвичайних, тому для більш чіткого розмежування надзвичайних ситуацій існує їх класифікація, передбачена чинним законодавством.

Наприкінці визначення надзвичайної ситуації зазначається, що одним з ймовірних наслідків такої ситуації є неможливість проживання населення на

такій території чи об’єкті, провадження на ній господарської діяльності. При цьому ч. 1 ст. 3 Господарського кодексу України розуміє під господарською діяльністю діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямовану на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність [15].

Як зазначає О.О. Дядюшенко, проблема швидкої ідентифікації надзвичайних подій та ситуацій, що виникли в результаті аварій і катастроф техногенного, природного, соціального, політичного, військового характеру, для оперативного і ефективного реагування на них обумовлює створення відповідних класифікаторів [21, с. 220].

КЦЗ дає визначення класифікації надзвичайних ситуацій як системи, згідно з якою надзвичайні ситуації поділяються на класи і підкласи залежно від характеру їх походження [44].

Класифікація надзвичайних ситуацій в Україні здійснюється відповідно до Класифікатору надзвичайних ситуацій ДК 019:2010, прийнятого Наказом Держспоживстандарту України від 11.10.2010 № 457. Національний класифікатор ДК 019:2010 "Класифікатор надзвичайних ситуацій" (далі – КНС) – один зі складників комплексу національних класифікаторів. У класифікаторі зазначено впорядковані назви сучасних надзвичайних ситуацій (далі – НС), які можуть виникнути в Україні, та їхні коди. У класифікаторі наведено перелік НС, визначених у відповідних нормативно-правових актах і згрупованих за ознаками належності до відповідних типів НС (виявлені та можливі), які можуть виникнути на окремій території України чи об'єкті в різних галузях національного господарства країни [39].

Класифікація надзвичайних ситуацій – це визначений на державному рівні порядок поділу надзвичайних ситуацій на класи і підкласи залежно від їхнього характеру. Надзвичайні ситуації класифікують за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат і матеріальних збитків.

Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, визначають такі види надзвичайних ситуацій: 1) техногенного характеру; 2) природного характеру; 3) соціального характеру; 4) воєнного характеру [39].

За визначенням Ю.П. Битяка, надзвичайна ситуація техногенного характеру – це транспортні аварії (катастрофи), пожежі, неспровоковані вибухи чи їх загроза, аварії з викидом (загрозою викиду) небезпечних хімічних, радіоактивних, біологічних речовин, раптове руйнування споруд і будівель, аварії на інженерних мережах і спорудах життєзабезпечення, гідродинамічні аварії на греблях, дамбах тощо [7, с. 145]. Аналогічної думки дотримується також В.О. Васійчук у підручнику «Основи цивільного захисту» та М.І. Стеблюк в підручнику «Цивільна оборона та цивільний захист» [81, с. 72; 149, с. 29].

Дещо іншим є визначення, наведене в державному класифікаторі. В ньому зазначено, що надзвичайна ситуація техногенного характеру – це порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті унаслідок транспортної аварії (катастрофи), пожежі, вибуху, аварії з викиданням (загрозою викидання) небезпечних хімічних, радіоактивних і біологічно небезпечних речовин, раптового руйнування споруд; аварії в електроенергетичних системах, системах життєзабезпечення, системах телекомунікацій, на очисних спорудах, у системах нафтогазового промислового комплексу, гідродинамічних аварій тощо [39].

Проте, аналізуючи зміст обох запропонованих визначень надзвичайних ситуацій техногенного характеру, можемо дійти висновку, що вони відрізняються лише зовнішнім формулюванням, при цьому залишаючись за своєю суттю тотожними, виходячи з переліку можливих причин їх виникнення.

Слід зазначити, що відповідно до ч. 5 ст. ст. 5 КЦЗ класифікаційні ознаки надзвичайних ситуацій визначаються центральним органом

виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [44].

Затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій здійснено Наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України від 12.12.2012 № 1400. Відповідно до цього наказу класифікаційними ознаками надзвичайної ситуації техногенного характеру, наприклад, є: 1) загибель або травмування людей (персоналу) внаслідок пожеж і вибухів (окрім випадків пожеж і вибухів у житлових будівлях та спорудах), руйнування підземних споруд (у тому числі обрушення покрівель гірничих виробок у шахтах) якщо при цьому загинуло від 2 осіб, постраждало (травмовано) від 5 осіб; 2) викид небезпечної хімічної речовини (НХР), що має відповідний клас небезпеки (відповідний ступінь токсичності), до якої відноситься небезпечний вантаж (або викид з технологічного обладнання об’єкта), що може створити або створює фактори ураження для персоналу транспортного засобу (об’єкта), населення або інших об’єктів навколишнього середовища, а також інші Класифікаційні ознаки надзвичайної ситуації техногенного характеру (загальний перелік включає 78 ознак) [116].

Наступним різновидом надзвичайних ситуацій є надзвичайні ситуації природного характеру. Деякі вчені зводить надзвичайні ситуації природного характеру до поняття стихійного лиха. При цьому вони зазначають, що стихійним лихом є різні явища природи, що викликають раптові порушення нормальної життєдіяльності населення, а також руйнування та знищення матеріальних цінностей. До стихійних лих, як правило, відносяться землетруси, паводки, селеві потоки, зсуви, снігові замети, виверження вулканів, обвали та засухи. До таких лих в ряді випадків можуть бути віднесені також пожежі, особливо лісові та торф’яні.

У свою чергу, Ю.П. Битяк визначає надзвичайні ситуації природного характеру як небезпечні геологічні, метеорологічні, гідрологічні, морські та прісноводні явища, деградація ґрунтів чи надр, природні пожежі, зміна стану повітряного басейну, інфекційна захворюваність людей,

сільськогосподарських тварин, масове ураження сільськогосподарських рослин хворобами чи шкідниками, зміна стану водних ресурсів і біосфери тощо [7, с. 112].

М.І. Стеблюк зазначає, що в Україні найчастіше спостерігаються такі надзвичайні ситуації природного походження: 1) небезпечні геологічні явища: зсуви, обвали, осипки, просадки земної поверхні різного походження; 2) небезпечні метеорологічні явища: зливи, урагани, сильні снігопади, сильний град, ожеледь; 3) небезпечні гідрологічні явища: повні, паводки, підвищення рівня ґрунтових вод; 4) природні пожежі лісових та торф’яних масивів; 5) масові інфекції та хвороби людей, тварин, рослин [165, с. 34].

Що ж до офіційного визначення, то Класифікатор надзвичайних ситуацій визначає надзвичайну ситуацію природного характеру як порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, пов'язане з небезпечним геофізичним, геологічним, метеорологічним або гідрологічним явищем, деградацією ґрунтів чи надр, пожежею у природних екологічних системах, зміною стану повітряного басейну, інфекційною захворюваністю та отруєнням людей, інфекційним захворюванням свійських тварин, масовою загибеллю диких тварин, ураженням сільськогосподарських рослин хворобами та шкідниками тощо [39].

Прикладом класифікаційних ознак надзвичайної ситуації природного характеру є: 1) загибель або травмування (захворювання, отруєння) людей внаслідок небезпечних природних явищ або подій медико-біологічного характеру при якому загинуло від 3 осіб, госпіталізовано від 10 осіб; 2) землетруси з інтенсивністю понад 5 балів за шкалою MSK-64 у місцях розміщення (знаходження) об’єктів підвищеної небезпеки та ін. (загальний перелік включає 49 ознак) [116].

Ще одним різновидом надзвичайних ситуацій є надзвичайні ситуації соціального характеру. На думку В.М. Губанова, надзвичайна ситуація соціального характеру – це обстановка на певній території, що склалася в

результаті виникнення небезпечних протирічь і конфліктів в середовищі соціальних відносин, які можуть спричинити або спричинили людські жертви, збитки здоров’ю людей чи навколишньому середовищу, значні матеріальні втрати чи порушення умов життєдіяльності людей [18, с 104].

Ю.П. Битяк наводить визначення, що є більш наближеним до нормативно-правового визначення, але при цьому класифікує такий різновид надзвичайних ситуацій не як соціальні, а як надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру. Такий підхід можна пояснити тим, що надзвичайні ситуації соціального характеру досить часто мають під собою політичне підґрунтя, хоча і не завжди. Отже, на думку Ю.П. Битяка, надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру – це пов'язані з протиправними діями терористичного й антиконституційного спрямування: здійснення або реальна загроза терористичного акту (збройний напад, захоплення й утримання важливих об'єктів, ядерних установок і матеріалів, систем зв'язку й телекомунікацій, напад чи замах на екіпаж повітряного або морського судна), викрадення (спроба викрадення) чи знищення суден, захоплення заручників, встановлення вибухових пристроїв у громадських місцях, викрадення або захоплення зброї, виявлення застарілих боєприпасів тощо [7, с. 121].

На нормативно-правовому рівні закріплено, що надзвичайна ситуація соціального характеру – це порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене протиправними діями терористичного і антиконституційного спрямування, або пов'язане із зникненням (викраденням) зброї та небезпечних речовин, нещасними випадками з людьми тощо [39].

Як приклад класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій соціального характеру можна навести такі ознаки: 1) збройний напад на дипломатичне чи консульське представництво; 2) збройний напад або несанкціоновані дії фізичних осіб стосовно ядерних об’єктів; 3) напад, замах на життя членів екіпажу повітряного або морського (річкового) судна, викрадення (спроба

викрадення), знищення (спроба знищення) такого судна; захоплення заручників на борту судна та ін. (загальний перелік включає 25 ознак) [116].

Останнім різновидом надзвичайних ситуацій, що визначаються залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити їх виникнення, є надзвичайні ситуації воєнного характеру. В.О. Васійчук визначає надзвичайні ситуації воєнного характеру, як пов’язані з наслідками застосування зброї масового ураження або звичайних засобів ураження, під час яких виникають вторинні фактори ураження населення внаслідок зруйнування атомних і гідроелектричних станцій, складів і сховищ радіоактивних і токсичних відходів, нафтопродуктів, вибухівок тощо [81 с. 72]. Аналогічної думки дотримується також і Ю.П. Битяк [7, с. 121].

З нормативно-правової точки зору надзвичайна ситуація воєнного характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене застосуванням звичайної зброї або зброї масового ураження, під час якого виникають вторинні чинники ураження населення, що її визначають в окремих нормативних документах [39].

Слід зазначити, що питання класифікації надзвичайних ситуацій зберігає свою актуальність, особливо враховуючи події, що розгортаються на території Донецької та Луганської областей. Виникає проблемне питання щодо класифікації надзвичайної ситуації, що виникає в зоні проведення Антитерористичної операції. Так, з одного боку, можна прослідкувати наявність дій терористичного і антиконституційного спрямування, що дозволяє класифікувати ситуацію як таку, що має соціальний характер. З іншого боку, на даній території здійснюється застосування звичайної бойової зброї, а також важкої бойової техніки та підрозділів збройних сил, що є причиною порушення нормальних умов життя та діяльності людей і дає змогу класифікувати цю ситуацію як надзвичайну ситуацію воєнного характеру. Невизначеності в цьому питанні додає відсутність нормативно-правового закріплення поняття антитерористичної операції, оскільки єдиний

документ, який мав би пролити світло на дану ситуацію, а саме рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України", є таємним [149].

Слід зазначити, що вищенаведений підхід до класифікації надзвичайних ситуацій є не єдиним, що застосовується в Україні. Не менш важливим є підхід до класифікації залежно від обсягів заподіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації [44].

Основним нормативно-правовим документом, який допомагає здійснювати таку класифікацію, є Постанова КМУ від 24 березня 2004 р. № 368 «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями».

КЦЗ визначає, що найбільшою за обсягом заподіяних наслідків є надзвичайна ситуація державного рівня [44]. Основними ознаками такої ситуації є такі: 1) вона поширилась або може поширитися на територію інших держав; 2) вона поширилась на територію двох чи більше регіонів України, а для її ліквідації необхідні матеріальні і технічні ресурси в обсягах, що перевищують можливості цих регіонів, але не менш як 1% від обсягу видатків відповідних місцевих бюджетів; 3) призвела до загибелі понад 10 осіб або внаслідок якої постраждало понад 300 осіб чи було порушено нормальні умови життєдіяльності понад 50 тис. осіб на тривалий час (більш як на 3 доби); 4) або внаслідок такої ситуації загинуло понад 5 осіб або постраждало понад 100 осіб, чи було порушено нормальні умови життєдіяльності понад 10 тис. осіб на тривалий час (більш як на 3 доби), а збитки, спричинені надзвичайною ситуацією, перевищили 25 тис. мінімальних розмірів (на час виникнення надзвичайної ситуації) заробітної плати; 5) збитки від неї перевищили 150 тис. мінімальних розмірів заробітної плати [126].

Досить цікавим у контексті цього дослідження видається досвід

зарубіжних країн у класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями. Наприклад, у законодавстві Республіки Казахстан поняття надзвичайної ситуації державного рівня замінено поняттям надзвичайної ситуації глобального рівня. Так, надзвичайна ситуація природного і техногенного характеру відноситься до глобальної, якщо в результаті аварії, стихійного лиха або катастрофи надзвичайна ситуація відбувається на території трьох і більше областей Республіки Казахстан або охоплює території суміжних держав, при цьому виник або може виникнути один з таких наслідків: 1) загибель понад 200 осіб; 2) порушення умов життєдіяльності населення понад 1500 осіб; 3) розмір матеріальних збитків здоров'ю населення, навколишньому середовищу та об'єктам господарювання складає понад 200 тис. місячних розрахункових показників [78].

На нашу думку, присвоєння певній надзвичайній ситуації статусу глобальної є не зовсім коректним, оскільки глобальний рівень надзвичайної ситуації передбачає завдання шкоди в рамках всього людства і має потребувати визнання іншими державами, а не лише однією із держав.

Щодо класифікації надзвичайних ситуацій за рівнями у Російській Федерації, то тут можна прослідкувати наявність більшої кількості можливих рівнів надзвичайних ситуацій (всього 6 рівнів). При цьому найвищим рівнем (більш справедливо, ніж як у Республіці Казахстан) є надзвичайна ситуація федерального рівня, у результаті якої кількість постраждалих складає більше ніж 500 осіб або розмір матеріальних збитків складає більше ніж 500 млн. рублів [77].

Наступним (меншим за наслідками) рівнем надзвичайної ситуації є надзвичайна ситуація регіонального рівня [44]. Регіонального рівня визнається надзвичайна ситуація: 1) яка поширилась на територію двох чи більше районів (міст обласного значення) Автономної Республіки Крим, областей, а для її ліквідації необхідні матеріальні і технічні ресурси в обсягах, що перевищують можливості цих районів, але не менш як 1 відсоток обсягу видатків відповідних місцевих бюджетів (надзвичайна ситуація

регіонального рівня за територіальним поширенням); 2) яка призвела до загибелі від 3 до 5 осіб або внаслідок якої постраждало від 50 до 100 осіб, чи було порушено нормальні умови життєдіяльності від 1 тис. до 10 тис. осіб на тривалий час (більш як на 3 доби), а збитки перевищили 5 тис. мінімальних розмірів заробітної плати; 3) збитки від якої перевищили 15 тис. мінімальних розмірів заробітної плати [126].

Щодо зарубіжного досвіду, то законодавство Республіки Казахстан передбачає, що надзвичайна ситуація природного і техногенного характеру відноситься до регіональної, якщо в результаті аварії, стихійного лиха або катастрофи зона надзвичайної ситуації охоплює території не менше ніж трьох районів однієї області або надзвичайна ситуація відбувається на території двох областей Республіки Казахстан, при цьому виникли або можуть виникнути один з таких наслідків: 1) загибель понад 50, але не більше ніж 200 осіб; 2) порушення умов життєдіяльності населення понад 500, але не більше ніж 1500 осіб; 3) розмір матеріальних збитків здоров’ю людей, навколишньому середовищу і об’єктам господарювання склав від ста до двохсот тисяч місячних розрахункових показників [76]. Як можна побачити, законодавство Республіки Казахстан передбачає менш жорсткі критерії класифікації надзвичайної ситуації за кількістю загиблих, проте, з іншого боку, встановлює нижчий граничний поріг кількості осіб, нормальні умови життєдіяльності яких порушено.

Стосовно досвіду Російської Федерації, то тут досить цікавою є наявність більш детальної класифікації надзвичайних ситуацій. Так, окрім надзвичайної ситуації регіонального рівня тут визнається можливим виникнення надзвичайної ситуації міжрегіонального рівня, що схожа за ознаками з надзвичайною ситуацією регіонального рівня в Україні [77]. На нашу думку, це можна пояснити федеративним територіальним устроєм РФ.

КЦЗ також визначає можливим виникнення надзвичайної ситуації місцевого рівня [44]. Місцевого рівня визнається надзвичайна ситуація: 1) яка вийшла за межі територій потенційно небезпечного об'єкта, загрожує

довкіллю, сусіднім населеним пунктам, інженерним спорудам, а для її ліквідації необхідні матеріальні і технічні ресурси в обсягах, що перевищують власні можливості потенційно небезпечного об'єкта; 2) внаслідок якої загинуло 1-2 особи або постраждало від 20 до 50 осіб, чи було порушено нормальні умови життєдіяльності від 100 до 1000 осіб на тривалий час (більш як на 3 доби), а збитки перевищили 0,5 тис. мінімальних розмірів заробітної плати; 3) збитки від якої перевищили 2 тис. мінімальних розмірів заробітної плати [124].

Дещо ширшими є граничні межі ознак надзвичайної ситуації місцевого рівня в Республіці Казахстан. Надзвичайна ситуація природного і техногенного характеру відноситься до місцевої, якщо в результаті аварії, стихійного лиха або катастрофи зона надзвичайної ситуації вийшла за межі об’єкта виробничого або соціального призначення і не виходить за межі двох районів області, при цьому виникли або можуть виникнути один з таких наслідків: 1) загибель понад 10, але не більше ніж 50 осіб; порушення умов життєдіяльності населення понад 100, але не більше ніж 500 осіб; 3) розмір матеріальних збитків здоров’ю людей, навколишньому середовищу і об’єктам господарювання складає від п’ятнадцяти до ста тисяч місячних розрахункових показників [78].

Щодо законодавства Російської Федерації, то воно взагалі не містить визначення надзвичайної ситуації місцевого рівня, замінюючи її при цьому надзвичайними ситуаціями муніципального та міжмуніципального рівня [77].

Останнім різновидом надзвичайної ситуації є надзвичайна ситуація об’єктового рівня [44]. Вітчизняне законодавство класифікує такий різновид надзвичайної ситуації за залишковим принципом, встановлюючи, що об'єктового рівня визнається надзвичайна ситуація, яка не підпадає під названі вище визначення [126].

На відміну від цього законодавство Республіки Казахстан передбачає, що надзвичайна ситуація природного і техногенного характеру відноситься до об’єктової, якщо в результаті аварії, стихійного лиха або катастрофи зона

надзвичайної ситуації не виходить за межі об'єкта, при цьому виникли або можуть виникнути один з таких наслідків: 1) загибель понад 5, але не більше ніж 10 осіб; 2) порушення нормальних умов життєдіяльності понад 50, але не більше ніж 100 осіб; 3) розмір матеріальних збитків здоров'ю людей, навколишньому середовищу і об'єктам господарювання складає від п'яти до п'ятнадцяти тисяч місячних розрахункових показників [78].

Натомість законодавство Російської Федерації замінює поняття надзвичайної ситуації об'єктового рівня надзвичайною ситуацією локального характеру, що за своїми ознаками досить нагадує останню.

1.3. Територіальні підрозділи Державної служби України з надзвичайних ситуацій в системі суб'єктів адміністративного права

Дослідження адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державної служби України з надзвичайних ситуацій є неможливим без чіткого і свідомого уявлення місця таких підрозділів в системі суб'єктів адміністративно-правових відносин. Як вважає В.В. Коваленко, саме суб'єкти адміністративних правовідносин є необхідною передумовою забезпечення можливості кожному реалізувати свої права та виконати обов'язки [40, с. 91].

У свою чергу, Ю.Н. Старилов наголошує, що питання про суб'єкти адміністративного права є одним з найважливіших, оскільки йдеться про таких учасників адміністративно-правових відносин, які вирішують завдання і здійснюють функції виконавчої влади, які координують розпорядницькі та контрольно-наглядові повноваження в галузі державного управління і місцевого самоврядування, розглядають справи про адміністративні правопорушення, що вчинюються фізичними і юридичними особами в різних сферах суспільного життя та ін. [5, с. 418].

Для початку зупинимося на питанні, що таке «суб'єкт права» в теорії

права. Так, С.С. Алексєєв наводить дві основні ознаки суб’єкта права. По-перше, це особа, учасник суспільних відносин (індивіди, організації), яка за своїми особливостями може бути носієм суб’єктивних юридичних прав та обов’язків. Для цього вона повинна бути наділеною певними якостями, пов’язаними із свободою волі людини, колективу людей і до числа яких належать: 1) зовнішня відособленість; 2) персоніфікація (виступ зовні у вигляді єдиного особи – персони); 3) здатність виробляти, виражати і здійснювати персоніфіковану волю. По-друге, ця особа, яка реально здатна брати участь у правовідносинах, набула властивостей суб’єкта права в силу юридичних норм. Іншими словами, юридичні норми утворюють обов’язкову основу виступу індивідів, організацій, громадських утворень як суб'єктів права [2, с. 138-139].

У свою чергу, О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко також зазначають, що суб’єкт права – це особа чи організація, за якими держава визнає здатність бути носіями суб’єктивних прав і юридичних обов’язків [23, с. 217].

Аналіз доктринальних положень вітчизняної адміністративно-правової науки свідчить про наявність різних варіацій визначення суб’єктів адміністративного права. Так, Т.О. Коломоєць зазначає, що суб’єкт адміністративного права – це юридична чи фізична особа, що є носієм прав і обов’язків у сфері публічної адміністрації, передбачених адміністративно-правовими нормами, та має здатність надані права реалізовувати, а покладені обов’язки виконувати [46, с. 58].

Дещо схожим є визначення, наведене С.Г. Стеценком. Він визначає суб’єкта адміністративного права як особу, яка має певні права та обов’язки, сформульовані в нормах адміністративного права, і може вступати в адміністративно-правові відносини [166, с. 409].

Натомість В.В. Коваленко зазначає, що суб’єктами адміністративного права є учасники суспільних відносин, які мають суб'єктивні права та виконують юридичні (суб'єктивні) обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами [40, с. 404].

Дещо під іншим кутом зору розглядає поняття суб’єктів адміністративного права О.П. Копиленко. На його думку, суб'єктом адміністративного права є учасник суспільних відносин, якого юридична норма наділяє правами та обов'язками у сфері здійснення виконавчої влади [51, с. 287].

У своєму визначенні Д.М. Павлов звертає увагу на сферу дії адміністративного права, стверджуючи, що суб’єктом адміністративного права є носій передбачених адміністративно-правовими нормами прав та обов’язків у сфері державного управління та місцевого самоврядування, здатний реалізовувати права та виконувати обов’язки [83, с. 28].

Слід зазначити, що сьогодні позиція О.П. Копиленка стосовно того, що суб’єкти адміністративного права наділені правосуб’єктністю у сфері здійснення виконавчої влади, видається застарілою та не відповідає сучасним тенденціям розвитку адміністративного права. Дане припущення ґрунтується на тому, що протягом останніх років помітно посилилася тенденція до усвідомлення того, що сфера дії адміністративного права не обмежується лише здійсненням виконавчої влади, а є набагато ширшою і включає в себе й сферу місцевого самоврядування і діяльність деяких недержавних суб’єктів. Так, Т.О. Коломоєць зазначає, що адміністративне право є сукупністю правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються під час забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також у процесі державного і самоврядного управління у сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку [46, с. 22]. В свою чергу, така тенденція лягла в основу концепції публічної адміністрації.

Одразу хотілося б приділити увагу розмежуванню понять суб’єкта адміністративного права та суб’єкта адміністративно-правових відносин. Так, В.Н. Протасов наголошує, що розуміння механізму дії права передбачає розрізнення понять «суб'єкт права» і «суб'єкт правовідносин». Суб'єкти права

– це потенційні учасники правовідносин, це особи, які лише можуть бути носіями юридичних прав і обов'язків. Натомість суб’єкт правовідносин – це суб'єкт права, який реалізував свою правосуб'єктність і став учасником конкретного правового відношення. Будь-який суб'єкт правовідносин – це завжди суб'єкт права (без цього він просто не зміг би стати таким), але не кожен суб'єкт права – учасник тих чи інших конкретних правовідносин [154, с. 134].

Аналогічної думки дотримується і В.В. Коваленко, стверджуючи, що якщо суб'єкт адміністративних правовідносин – це фактичний носій правових зв'язків, тобто він обов'язково в них бере реальну участь, то суб'єкт адміністративного права є, так би мовити, претендентом на цю участь. Але для того щоб визнаватися таким претендентом, відповідна особа повинна бути потенційно здатним носієм суб'єктивних прав і обов'язків. Така потенційна здатність суб'єкта визначається як адміністративна правосуб'єктність [40, с. 425].

Як вважає Т.О. Коломоєць, слід розмежовувати такі категорії, як суб’єкт адміністративного права» та «суб’єкт адміністративних правовідносин». Якщо суб’єктом адміністративного права є особа, яка має лише потенційну здатність вступати у правовідносини, то суб’єкт адміністративних правовідносин є реальним учасником, фактичним носієм суб’єктивних прав та обов’язків у сфері дії адміністративного права [46, с. 64]. Аналогічною є й позиція автора стосовно того, що обов’язковою умовою визнання особи (юридичної чи фізичної) суб’єктом адміністративного права є наявність у неї елементів адміністративної правосуб’єктності [46, с. 58].

На думку В.Б. Авер’янова, найбільш поширеним серед вчених є виділення таких основних суб’єктів адміністративного права, як: 1) фізичні особи – громадяни України, іноземці, особи без громадянства; 2) юридичні особи – органи виконавчої влади, будь-які інші державні органи, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, підприємства, установи, організації (в особі їхніх керівників, які очолюють органи управління цих

підприємств, установ, організацій); 3) колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але тією чи іншою мірою наділені нормами адміністративного права певними правами і обов'язками: структурні підрозділи державних і недержавних органів, підприємств, установ, організацій, деякі інші громадські утворення (на кшталт загальних зборів громадян за місцем проживання) [1, с. 357].

Окрім запропонованого В.Б. Авер'яновим підходу до класифікації суб'єктів адміністративного права існують також інші підходи до класифікації. Так, Т.О. Коломоєць пропонує класифікувати суб'єктів адміністративного права залежно від наявності державно-владних повноважень на: державні організації та їх представників та недержавні організації та їх представників, або ж суб'єктів, наділених владними повноваженнями, та суб'єктів, які такими повноваженнями не наділені [46, с. 65].

Дуже цікавою є думка Ю.М. Фролова з цього приводу. Він зазначає, що вищезазначений підхід до класифікації суб'єктів є досить вдалим, але використання термінів «фізичні особи» та «юридичні особи» у сучасному адміністративному праві, враховуючи його сутність та особливості, є не зовсім коректним. Розподіл суб'єктів на фізичних та юридичних осіб справедливо відбиває їх систему, насамперед, у цивільному праві, але є не зовсім прийнятною в праві адміністративному, адже, поряд із громадянами, індивідуальними суб'єктами в адміністративно-правових відносинах можуть бути й посадові особи. До того ж, окрім організацій, в адміністративних правовідносинах беруть участь також трудові колективи та структурні підрозділи юридичних осіб, тому вчені наголошують на доцільності використання в даній галузі права понять «індивідуальний суб'єкт» та «колективні суб'єкти», які більш точно відбивають склад даних груп та критерії класифікації [180, с. 552]

Для початку з'ясуємо, до якого саме з вищезазначених різновидів суб'єктів адміністративного права можна віднести територіальні органи

ДСНС. Як приклад можна навести зміст Положення про Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Київській області. Відповідно до п. 14 цього Положення Головне управління ДСНС у Київській області є юридичною особою публічного права, має самостійний баланс, рахунки в установах Державної казначейської служби України, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням [96].

Відповідно до п. 1 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій ДСНС України є центральним органом виконавчої влади. ДСНС України входить до системи органів виконавчої влади [99].

Отже, зі змісту нормативно-правових джерел нам вдалося з’ясувати, що територіальні органи ДСНС України є юридичними особами публічного права та центральними органами виконавчої влади. Повертаючись до аналізу адміністративної правосуб’єктності як обов’язкової ознаки будь-якого суб’єкта адміністративного права, варто з’ясувати, що саме є адміністративною правосуб’єктністю.

Так, Ю.А. Ведєрніков зазначає, що правосуб’єктність – це здатність бути суб'єктом права. При цьому складовими правосуб'єктності є правоздатність, дієздатність та деліктоздатність [9, с. 251].

У свою чергу, І.М. Шопіна зазначає, що під адміністративною правосуб'єктністю необхідно розуміти потенційну здатність суб'єкта мати права та обов'язки у сфері державного управління та їх реалізовувати в зазначеній сфері [188, с. 28].

Під адміністративною правоздатністю Д.М. Павлов розуміє встановлену і забезпечену державою можливість суб’єкта мати права й обов’язки адміністративно-правового характеру та вступати в адміністративно-правові відносини [83, с. 28].

Натомість С.М. Алфьоров у визначенні адміністративної правосуб’єктності акцентує увагу на сфері саме державного управління, а не публічного адміністрування. На його думку, адміністративна правоздатність – це здатність суб'єкта мати права й обов'язки у сфері державного

управління. Правоздатність з'являється з моменту виникнення суб'єкта (народження, створення та державної реєстрації), припиняється – з моменту зникнення суб'єкта (з моменту ліквідації – для юридичної особи або смерті – для фізичної особи) [3, с. 28].

При цьому Т.О. Коломоєць зазначає, що необхідно вирізняти загальну правосуб’єктність та спеціальну правосуб’єктність, володіння якими і визначатиме, по-перше, умови появи самих суб’єктів і, по-друге, особливості тих правовідносин, в які вони вступають. Загальною правосуб’єктністю є наявність у суб’єкта типових прав, обов’язків та можливості їх використання та виконання, незалежно від зовнішніх чинників. Обсяг загальної правосуб’єктності є однаковим у межах таких категорій суб’єктів, як фізичні особи. Спеціальна правосуб’єктність – наявність у суб’єкта специфічних прав, обов’язків та можливості їх використання та виконання залежно від ряду зовнішніх чинників. Обсяг спеціальної правосуб’єктності не є однаковим або сталим: він залежить від волі суб’єкта, його виду, характеристик тощо [46, с. 60].

У контексті визначення адміністративної правосуб’єктності необхідно зазначити, що адміністративна правоздатність ДСНС України виникла з моменту її створення відповідно до Указу Президента України від 24 грудня 2012 року № 726/2012. Абзац 3 п. 1 цього Указу передбачає утворити Державну службу України з надзвичайних ситуацій, реорганізувавши Міністерство надзвичайних ситуацій України та Державну інспекцію техногенної безпеки України [109]. Отже, ДСНС України набула статусу суб’єкта адміністративного права після реорганізації двох раніше існуючих центральних органів виконавчої влади.

Також Т.О. Коломоєць зауважує, що для органів державної влади як суб’єктів адміністративного права характерними є: 1) юридична владність дій та розпорядчий характер рішень, які ними приймаються; 2) реалізація державних повноважень примусового характеру, застосування заходів адміністративного примусу [46, с. 61].

Наступною обов’язковою умовою визнання тієї чи іншої юридичної особи суб’єктом адміністративного права є наявність в неї адміністративної дієздатності. Так, О.П. Копиленко зазначає, що адміністративна дієздатність суб'єктів адміністративного права означає визнану адміністративно-правовими нормами здатність суб'єкта самостійно, своїми усвідомленими діями здійснювати (використовувати і виконувати) суб'єктивні права і обов'язки та нести відповідальність в сфері реалізації виконавчої влади [51, с. 311].

У свою чергу, С.М. Алфьоров визначає адміністративну дієздатність як здатність суб’єкта самостійно реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов’язки у сфері державного управління [3, с. 28].

Т.О. Коломоєць пропонує визначати адміністративну дієздатність як здатність своїми діями (або бездіяльністю) набувати та реалізовувати права, створювати для себе або інших суб’єктів обов’язки та їх виконувати [46, с. 62].

Користування правовими можливостями та дотримання необхідних обмежень, обумовлених правоздатністю, стає можливим завдяки дієздатності. У свою чергу, завдяки дієздатності особа може мати такі елементи обсягу правоздатності, як: права, обов’язки, свободи та охоронювані законом інтереси. Також дієздатність дозволяє використовувати наявні в особи суб’єктивні права, свободи чи виконувати суб’єктивні юридичні обов’язки. Все вищезазначене дозволяє дійти висновку, що адміністративна дієздатність являє собою здатність до трансформації елементів обсягу адміністративної правоздатності у складові адміністративно-правового статусу та повноцінно використовувати останній. А виходячи з подвійної соціально-правової природи дієздатності (як і правоздатності), зазначена здатність є змістом правової складової вказаного поняття.

Щодо виникнення, то адміністративна дієздатність для територіальних органів ДСНС України виникає також в момент створення. А стосовно

припинення адміністративної дієздатності, то воно можливо лише у випадку припинення юридичної особи і практично не можливо під час її існування (на відміну від фізичних осіб).

Слід зазначити, що вченими-адміністративістами запропоновано перелік елементів адміністративної дієздатності. Для прикладу можемо взяти поділ, запропонований Т.О. Коломоєць. При цьому необхідно усвідомлювати, що не всі із запропонованих елементів адміністративної дієздатності можливо застосувати до територіальних органів ДСНС України хоча б тому, що вони належать до такого різновиду суб'єктів адміністративного права, як юридичні особи.

Отже, першим елементом адміністративної дієздатності, властивим територіальним органам ДСНС України, є здатність самостійно реалізовувати встановлену компетенцію [46, с. 63]. Прикладом нормативно-правової реалізації цього елементу є п. 4 Положення про Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області. Так, наприклад, безпосередньо у пп. 66 п. 4 зазначеного Положення передбачено, що Головне управління відповідно до покладених на нього завдань на відповідній території забезпечує у межах компетенції виконання Правил авіаційного пошуку і рятування в Україні [97].

Наступним елементом адміністративної дієздатності є здатність самостійно застосовувати заходи адміністративного примусу. На перший погляд, даний елемент видається більш властивим правоохоронним органам, ніж територіальним органам ДСНС України. Тому необхідно з'ясувати, що саме являють собою заходи адміністративного примусу. У цьому зв'язку С.Г. Стеценко пропонує визначати адміністративний примус як вид державного примусу, що застосовується відповідними державними органами (посадовими особами) до фізичних та юридичних осіб з метою запобігання, припинення правопорушень та притягнення винних до відповідальності [166, с. 445].

Ширше визначення пропонує Т.О. Коломоєць. На її думку,

адміністративний примус – це особливий різновид державно-правового примусу, тобто визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а у деяких випадках – і громадських організацій, на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій [46, с. 247].

Одним з різновидів заходів адміністративного примусу прийнято виділяти заходи адміністративного попередження (запобігання) [46, с. 252]. Заходи адміністративного запобігання – різновид адміністративного примусу, який застосовується для попередження правопорушень, забезпечення громадського порядку та громадської безпеки [166, с. 447].

До найпоширеніших заходів адміністративного попередження (запобігання), застосування яких властиве територіальним органам ДСНС України, можна віднести в тому числі: 1) відвідування підприємств, установ та організацій, земельних ділянок, входження до жилих та інших приміщень громадян; 2) внесення подання про усунення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень [46, с. 253]. Практичне втілення вищезазначених заходів має під собою нормативно-правове обґрунтування.

Так, відповідно до абз. 2 ч. 4 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» виключно законами встановлюються органи, уповноважені здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності [141].

КЦЗ у ст. 47 встановлює, що державний нагляд (контроль) з питань цивільного захисту здійснюється за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, за діяльністю аварійно-рятувальних служб, а також у сфері промислової

безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», цього Кодексу та інших законодавчих актів [44].

У разі необхідності вжиття інших заходів реагування орган державного нагляду (контролю) протягом п'яти робочих днів з дня завершення здійснення заходу державного нагляду (контролю) складає припис, розпорядження, інший розпорядчий документ щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходу, а у випадках, передбачених законом, також звертається у порядку та строки, встановлені законом, до адміністративного суду з позовом щодо підтвердження обґрунтованості вжиття до суб'єкта господарювання заходів реагування, передбачених відповідним розпорядчим документом [141].

Згідно з пп. 35 п. 4 Положення про Головне ДСНС України у Запорізькій області ГУ ДСНС відповідно до покладених на нього завдань на відповідній території складає акти перевірок, видає приписи, постанови, розпорядження про усунення порушень вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, а в разі встановлення порушень, що створюють загрозу життю та здоров’ю людей, звертається до адміністративного суду щодо застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, об’єктів, споруд, цехів, дільниць, окремих приміщень, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту [97].

Припис – це обов'язкова для виконання у визначені строки письмова вимога посадової особи органу державного нагляду (контролю) суб'єкту

господарювання щодо усунення порушень вимог законодавства. Припис не передбачає застосування санкцій щодо суб'єкта господарювання. Припис видається та підписується посадовою особою органу державного нагляду (контролю), яка здійснювала перевірку [141].

Розпорядження або інший розпорядчий документ органу державного нагляду (контролю) – обов'язкове для виконання письмове рішення органу державного нагляду (контролю) щодо усунення виявлених порушень у визначені строки. Розпорядження видається та підписується керівником органу державного нагляду (контролю) або його заступником [141].

Отже, враховуючи вищенаведені положення нормативно-правових актів, можемо дійти висновку, що територіальні органи ДСНС України мають здатність самостійно застосовувати заходи адміністративного примусу.

Ще одним елементом адміністративної дієздатності є здатність самостійно приймати адміністративні акти [46, с. 63]. Проект адміністративно-процедурного кодексу пропонує визначити адміністративний акт як рішення (правовий акт, документ, відмітка в документі) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов’язків фізичної або юридичної особи (осіб) [153].

Як приклад адміністративного акта, який видається територіальними органами ДСНС України, можна навести вищезазначений припис про усунення порушень вимог законодавства у сферах пожежної та техногенної безпеки, цивільного захисту. Даний документ відповідає таким ознакам адміністративного акта: 1) є рішенням індивідуальної дії; 2) прийнятий уповноваженим суб’єктом адміністративного права на; 3) спрямований на набуття обов’язків юридичної особи.

Стосовно останнього елементу правосуб’єктності, а саме деліктоздатності, сліз зазначити таке. Т.О. Коломоєць наголошує, що в

адміністративно-правовій науці адміністративну деліктоздатність визначають як здатність самостійно нести відповідальність за правопорушення [188, с. 141]. Аналіз нормативно-правових джерел свідчить про те, що територіальні органи ДСНС України не є суб'єктами адміністративної відповідальності за більшість передбачених законом правопорушень. В той же час Т.О. Коломоєць наголошує, що донедавна питання деліктоздатності юридичної особи викликало палкі дискусії. З прийняттям КАС, який визнав відповідачем орган державної влади, орган місцевого самоврядування – суб'єктом владних повноважень, це питання має бути вирішене на користь розширення можливостей притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб і за інші адміністративні правопорушення (наприклад, в природоохоронній сфері, податкових відносинах тощо). В будь-якому випадку деліктоздатність юридичної особи має виникати одночасно з правосуб'єктністю, оскільки саме вона обумовлює обсяг компетенції (сукупності прав і обов'язків), за реалізацію і в межах якої, власне, юридична особа і нестиме відповідальність [47, с. 41].

Продовжуючи дослідження місця територіальних органів ДСНС України в системі суб'єктів адміністративного права, необхідно зупинитися на підходах до класифікації таких суб'єктів. У контексті цього неможливо оминути увагою позицію П.С. Лютікова, який на підставі аналізу доктринальних джерел адміністративно-правової науки пропонує узагальнену класифікацію юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права, розподіляючи їх за такими критеріями: 1) за порядком створення (юридичні особи приватного права, юридичні особи публічного права); 2) за метою діяльності (комерційні, некомерційні); 3) за організаційно-правовою формою (установи, підприємства, організації тощо); 4) за правовим режимом закріпленого за ними майна (юридичні особи, які реалізують свою господарську компетенцію на основі права власності, господарського відання або оперативного управління); 5) за видами економічної діяльності (сільське господарство, мисливство, лісове господарство; добувна промисловість;

переробна промисловість тощо); 6) за формою власності (приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи суб’єкта господарювання (юридичної особи); підприємство, що діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності); комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади; державне підприємство, що діє на основі державної власності; підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об’єднання майна різних форм власності)); 7) за територією функціонування (міжнародні, всеукраїнські, регіональні, локальні); 8) за терміном дії (постійні, тимчасові); 9) за наявністю контрольних повноважень (юридичні особи загального контролю, юридичні особи спеціального контролю, неконтролюючі юридичні особи) [55, с. 140-141].

Вважаємо за доцільне здійснити правовий аналіз місця територіальних органів ДСНС України в системі суб’єктів адміністративного права на основі класифікації, запропонованої П.С. Лютіковим. Отже, як зазначалося нами вище, територіальні органи ДСНС України за порядком створення є юридичними особами публічного права.

Наступним критерієм поділу юридичних осіб суб’єктів адміністративного права є мета діяльності (комерційна або некомерційна). Глава 4 Господарського кодексу України має назву «Господарська комерційна діяльність (підприємництво)». Стаття 42 цього Кодексу визначає, що підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку. Натомість ч. 4. ст. 43 встановлює, що здійснення підприємницької діяльності забороняється органам державної влади та органам місцевого самоврядування [15]. Отже, можемо дійти висновку, що територіальні органи ДСНС України однозначно не можна віднести до комерційних юридичних осіб, оскільки це прямо заборонено законом. Що ж до некомерційних юридичних осіб, то Господарський кодекс України у ст. 52

зазначає, що некомерційне господарювання – це самостійна систематична господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання, спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без мети одержання прибутку. Частина 3 цієї статті також містить положення про те, що не можуть здійснювати некомерційну господарську діяльність органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи [15]. Виходячи з цього, територіальні органи ДСНС України не можна остаточно віднести і до некомерційних юридичних осіб в розумінні Господарського кодексу України, проте якщо виходити виключно з принципу поділу суб’єктів адміністративного права за метою створення, то територіальні органи ДСНС України належать до некомерційних юридичних осіб, оскільки їх діяльність не має на меті одержання прибутку.

Третім класифікаційним критерієм поділу суб’єктів адміністративного права юридичних осіб є організаційно-правова форма. Відповідно до Класифікатора організаційно-правових форм господарювання органи державної влади є самостійним суб’єктом, передбаченим у пп. 3.4.2, проте даний підпункт відноситься до пункту 3.4 Організації (установи, заклади). Отже, територіальні органи ДСНС України є державними органами і відносяться до організацій. Такої ж думки дотримується і Т.О. Коломоєць, зазначаючи, що органи виконавчої влади – це організації, які є частиною державного апарату [46, с. 80].

Четвертим класифікаційним критерієм є правовий режим закріпленого за ними майна. Відповідно до ч. 5 ст. 22 ГКУ держава реалізує право державної власності у державному секторі економіки через систему організаційно-господарських повноважень відповідних органів управління щодо суб'єктів господарювання, що належать до цього сектора і здійснюють свою діяльність на основі права господарського відання або права оперативного управління. При цьому ст. 137 ГКУ встановлює, що правом оперативного управління у цьому Кодексі визнається речове право суб'єкта господарювання, який володіє, користується і розпоряджається майном,

закріпленим за ним власником (уповноваженим ним органом) для здійснення некомерційної господарської діяльності, у межах, встановлених цим Кодексом та іншими законами, а також власником майна (уповноваженим ним органом). Власник майна, закріпленого на праві оперативного управління за суб'єктом господарювання, здійснює контроль за використанням і збереженням переданого в оперативне управління майна безпосередньо або через уповноважений ним орган і має право вилучати у суб'єкта господарювання надлишкове майно, а також майно, що не використовується, та майно, що використовується ним не за призначенням [15].

Враховуючи вищезазначені положення Господарського кодексу, можемо дійти висновку, що майно територіальних органів ДСНС України знаходиться на праві оперативного управління у зв’язку з відсутністю у їх діяльності мети отримання прибутку.

Щодо п’ятого класифікаційного критерію за видами економічної діяльності, то його застосування щодо територіальних органів ДСНС України є недоцільним, оскільки вони як органи державної влади не здійснюють економічну діяльність у жодній сфері.

Наступним класифікаційним критерієм є форма власності. Цивільний кодекс України статтею 326 визначає, що у державній власності є майно, у тому числі грошові кошти, яке належить державі Україна. Від імені та в інтересах держави Україна право власності здійснюють відповідно органи державної влади. Управління майном, що є у державній власності, здійснюється державними органами, а у випадках, передбачених законом, може здійснюватися іншими суб'єктами [183]. Відповідно до Положень органи державної влади виступають від імені та в інтересах держави Україна. Згідно з Конституцією Президент України виступає від імені держави в різних правовідносинах, у тому числі здійснює право державної власності. Верховна Рада України має право державної власності, затверджуючи державний бюджет України і забезпечуючи контроль за його використанням,

а також має низку інших повноважень. Статтею 85 Конституції України закріплено повноваження Верховної Ради. Кабінет Міністрів управляє державною власністю (ст. 116 Конституції України). Носієм суверенітету та єдиним джерелом влади є народ, а функції, покладені на органи державної влади, уповноважують їх на дії не як суб'єктів права власності та надають їм право представництва, тобто вони діють не від власного імені і не в своєму інтересі, а від імені і в інтересі держави в цілому. Отже, майно територіальних органів ДСНС перебуває у власності держави, а територіальні органи (як зазначалося вище) лише здійснюють оперативне управління цим майном.

Сьомий критерій класифікації юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права передбачає поділ їх за територією функціонування на міжнародні, всеукраїнські, регіональні, локальні. Положення про ГУ ДСНС України у Запорізькій області передбачає виділення Головного управління як територіального органу ДСНС України у Запорізькій області [97]. Це означає, що повноваження Головного управління поширюються виключно на територію Запорізької області, що дає підстави віднести територіальні органи ДСНС України до категорії регіональних.

Щодо поділу юридичних осіб за терміном дії на постійні і тимчасові, то варто зазначити таке. Відповідно до ст. 4 КЦЗ України цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [44]. З визначення цивільного захисту випливає те, що він є функцією держави, яка має здійснюватися постійно – як в мирний час, так і в особливий період. При цьому ні положення про ДСНС України, ні положення про територіальні органи ДСНС України не містять вказівки на те, що ДСНС України є тимчасовим органом державної влади. З цього можемо дійти висновку, що територіальні органи ДСНС є постійно діючими юридичними особами –

суб'єктами адміністративного права.

Останнім із запропонованих критеріїв поділу юридичних осіб суб'єктів адміністративного права є наявність контрольних повноважень. На думку В.Б. Авер'янова, за змістом та напрямами здійснення державний контроль поділяється на загальний і спеціальний. Загальний контроль здійснюють органи виконавчої влади загальної компетенції: Кабінет Міністрів України, місцеві державні адміністрації. Спеціальний (або спеціалізований, функціональний) контроль здійснюється органами, для яких контроль є основним чи одним з основних напрямів діяльності [1, с. 112]. Як уже зазначалося, КЦЗ України передбачає повноваження органів цивільного захисту щодо здійснення державного нагляду (контролю) з питань цивільного захисту. Отже, можемо віднести територіальні органи ДСНС України до суб'єктів спеціального контролю.

На думку Ю.М. Фролова, класифікація, запропонована П.С. Лютіковим, та перелік належних до них різних видів юридичних осіб свідчить, що автор, використовуючи термін «юридична особа», також виходить саме з традиційного, зафіксованого у цивільному законодавстві його значення [179, с. 70]. На нашу думку, позиція Ю.М. Фролова з цього приводу не позбавлена логіки і заслуговує право на існування.

Слід зазначити, що вченими пропонуються й інші підходи до класифікації суб'єктів адміністративного права. Окрім розглянутих, можливими є й інші підходи до виділення окремих груп суб'єктів адміністративного права. Так, К.С. Бельский пропонує розподіл суб'єктів адміністративного права за аксіологічним критерієм на первинні (індивіди, органи виконавчої влади) та похідні (інші суб'єкти адміністративного права – підприємства, установи організації, громадські об'єднання) [6, с. 57]. За таким підходом територіальні органи ДСНС України слід відносити до первинних суб'єктів адміністративного права.

Натомість І.А. Галаган та А.В. Василенко пропонують класифікацію суб'єктів адміністративного права, засновану на наявності зацікавленості у

вирішенні справи: за даним критерієм суб'єкти можуть бути поділені на осіб, які безпосередньо зацікавлені у вирішенні справи, та осіб, які наділені повноваженнями на вирішення справ, але не мають особистого інтересу у їх вирішенні [12, с. 14]. За таким критерієм територіальні органи ДСНС України є незацікавленими у вирішенні справи, але при цьому наділені повноваженнями щодо їх вирішення. Прикладом можуть слугувати відносини у сфері нагляду з питань цивільного захисту, де суб'єкти підприємницької діяльності, щодо яких проводиться перевірка і подальше притягнення до адміністративної відповідальності, виступають у ролі зацікавлених осіб, а територіальні органи ДСНС Україні – у ролі суб'єктів, наділених повноваженнями щодо вирішення справи і при цьому не зацікавлених у результатах її вирішення.

Висновки до розділу 1

Формування системи державного захисту від надзвичайних ситуацій бере свій початок від держав стародавнього світу. Проте в цьому випадку про чітку систему йтися не може, оскільки перші спроби організації подолання надзвичайних ситуацій були слабко організовані та мали недостатнє матеріально-технічне забезпечення. Також можемо дійти висновку, що протягом усього існування людства державний захист від надзвичайних ситуацій передбачав наявність двох обов'язкових складових, якими є безпосередня боротьба з надзвичайною ситуацією та запобігання виникненню надзвичайних ситуацій шляхом встановлення жорсткого покарання порушників правил безпеки. Така тенденція простежується впродовж всього еволюціонування держави та права.

З кожним етапом історії державний захист від надзвичайних ситуацій набуває ознак систематизованої, чітко організованої діяльності. Проте дійсно масштабні перетворення відбуваються лише наприкінці XIX – поч. XX ст.,

коли з’являються перші аналоги системи цивільного захисту держави. В подальшому дана система еволюціонує та зазнає серйозних випробувань впродовж Другої світової війни та Чорнобильської катастрофи.

Після здобуття незалежності починається період реформування системи цивільного захисту, який характеризується значним обсягом прийнятих нормативно-правових актів з питань захисту від надзвичайних ситуацій. Даний етап реформування, незважаючи на кодифікацію та реорганізацію центральних органів виконавчої, на нашу думку, ще не завершено і триває дотепер.

У рамках дослідження надзвичайної ситуації як об'єкта правого регулювання було розглянуто офіційне, нормативно-правове визначення поняття надзвичайної ситуації порівняно з аналогічними визначеннями доктринальних положень науки адміністративного права та цивільного захисту. Далі було здійснено адміністративно-правову характеристику поняття надзвичайної ситуації шляхом поділу його на складові та детального аналізу кожної з них. В ході дослідження вдалося з’ясувати, що визначення поняття надзвичайної ситуації складається з двох основних частин: переліку можливих причин виникнення надзвичайної ситуації та переліку можливих наслідків надзвичайної ситуації. Тому можемо дійти висновку, що для визнання певної ситуації надзвичайною необхідна наявність двох класифікуючих ознак (причини та наслідків).

У подальшому було здійснено адміністративно-правову характеристику класифікаційному поділу надзвичайних ситуацій за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат і матеріальних збитків. В ході здійснення даної характеристики було виокремлено чотири основні види надзвичайних ситуацій та розглянуто основні поняття та ознаки кожного з них. Вдалося з’ясувати, що існуюча система класифікації надзвичайних ситуацій може стати причиною правової колізії у віднесенні надзвичайної ситуації до такої, що має соціальний або ж військовий характер.

Також у рамках дослідження надзвичайної ситуації як об'єкта правого регулювання було розглянуто класифікацію надзвичайних ситуацій залежно від обсягів заподіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації. Виходячи з даного підходу, було виокремлено чотири основні рівні надзвичайних ситуацій та розглянуто їх порівняно з аналогічними рівнями надзвичайних ситуацій в зарубіжних країнах. У ході порівняльного аналізу вдалося з’ясувати, що класифікаційні рівні надзвичайних ситуацій в різних країнах відрізняються як за кількістю, так і за можливими наслідками.

Враховуючи викладене, можемо дійти таких висновків. У ході дослідження місця територіальних підрозділів ДСНС України в системі суб’єктів адміністративного права було здійснено адміністративно-правову характеристику поняття суб’єкта права взагалі та суб’єкта адміністративного права зокрема. При цьому встановлено відмінність між поняттями суб’єкта адміністративного права та суб’єкта адміністративно-правових відносин.

Далі було здійснено аналіз адміністративної правосуб’єктності територіальних підрозділів ДСНС України як обов’язкової ознаки суб’єкта адміністративного права шляхом розподілу її на основні складові (адміністративну право-, діє-, та деліктоздатність) і наведення прикладів, які дозволяють з’ясувати, які з даних складових є характерними для територіальних підрозділів ДСНС України. Вдалося з’ясувати, що адміністративна деліктоздатність є нехарактерною для територіальних підрозділів ДСНС України, на відміну від право- та дієздатності.

У ході дослідження було також розглянуто основні підходи до класифікації суб’єктів адміністративного права. В першу чергу, з’ясовано, що територіальні підрозділи ДСНС України належать до категорії юридичних осіб – суб’єктів адміністративного права. Далі, на основі розгорнутої класифікації юридичних осіб як суб’єктів адміністративного права, запропонованої П.С. Лютіковим, було з’ясовано місце територіальних підрозділів у системі суб’єктів адміністративного права.

Також вдалося з’ясувати, що територіальні підрозділи ДСНС України, як суб’єкти адміністративного права, безпосередньо належать до різновиду органів виконавчої влади. У свою чергу, це дозволяє віднести їх до різновиду первинних суб’єктів адміністративного права, наділених владними повноваженнями та не зацікавлених у вирішенні адміністративних справ.

Розділ 2
ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

2.1. Характеристика адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій

Перш ніж переходити безпосередньо до дослідження адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів ДСНС України, необхідно з'ясувати, що саме являє собою така правова категорія, як адміністративно-правовий статус.

Як зазначає М.Г. Ісаков, визначення правового статусу суб'єктів права має важливе значення для з'ясування їхніх правових можливостей, установлених правом меж дозволеної поведінки. До того ж дослідження правового статусу дозволяє удосконалювати законодавство, яке його регулює, оскільки завдання законодавця та юридичної науки в цілому полягає у тому, аби знайти оптимальний варіант правових норм, за допомоги яких можна було б ефективно впливати на суспільні відносини [26, с. 91].

Також О.М. Музичук додає, що визначення місця та особливостей діяльності будь-якого із суб'єктів правовідносин можливе за умови аналізу їх правового статусу. Взагалі, категорія правового статусу є однією із центральних в теорії держави і права та усіх без винятку галузевих юридичних наук, що обумовлюється складністю та багатозначністю цього юридичного явища. Сьогодні важко знайти хоча б одну наукову працю з правничої (юридичної) тематики, яка була реалізована у формі дисертації, монографії, науково-практичного чи навчального посібника і в якій би категорія правового статусу не використовувалась [63, с. 316].

Для початку пропонується розкрити зміст поняття адміністративно-правового статусу шляхом поділу його на складові та подальшого їх детального аналізу.

Тлумачний словник С.І. Ожегова визначає, що під статусом розуміється правове становище [79, с. 624]. Великий тлумачний словник української мови також містить вказівку на те, що статус – це правове становище громадян, державних і громадських органів, міжнародних організацій тощо [10, с. 1387].

Наступним елементом визначення адміністративно-правового статусу є поняття «право». Для з’ясування змісту цього поняття необхідно звернутися до доктринальних джерел науки теорії держави та права. Одне з найвідоміших визначень права запропоновано О.Ф. Скакун. На її думку, право – це система норм (правил поведінки) і принципів, встановлених або визнаних державою як регулятори суспільних відносин, які формально закріплюють міру свободи, рівності та справедливості відповідно до суспільних, групових й індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечуються всіма заходами легального державного впливу аж до примусу [160, с. 222].

У свою чергу, А.Ю. Олійник визначає право як систему загальнообов'язкових, формально визначених, установлених або санкціонованих державою, гарантованих і забезпечених нею правил поведінки, що тісно між собою зв'язані та регулюють суспільні відносини між людьми в інтересах певної частини (більшої чи меншої) населення в соціально неоднорідному суспільстві [45, с. 211]. Щодо визначення поняття адміністративного права, то воно вже наводилося нами раніше.

За визначенням Т.О. Коломоєць, стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування адміністративна правосуб’єктність виявляється у нормативно закріпленій компетенції – сукупності юридично-владних прав і обов’язків (повноважень), що надаються їм для виконання відповідних завдань та функцій. Це ж є характерним і для органів управління

(адміністрації) підприємств, установ. Якщо ж узагальнити, то для юридичних осіб як суб’єктів адміністративного права домінуючим є використання терміна «адміністративно-правовий статус». При цьому дослідниця пропонує визначати адміністративно-правовий статус як сукупність суб’єктивних прав і обов’язків, закріплених нормами адміністративного права за певним суб’єктом [46, с. 64].

Досліджуючи адміністративно-правовий статус територіальних підрозділів ДСНС України, необхідно зупинитися на з'ясуванні, що саме являє собою територіальний підрозділ ДСНС України. Аналіз положень вітчизняних нормативно-правових актів та доктринально-правових досліджень свідчить про відсутність як нормативно-правового, так і теоретико-правового визначення територіального підрозділу ДСНС України.

Дослідження змісту поняття територіального підрозділу ДСНС України пропонуємо почати з розгляду структури ДСНС України, представленої на офіційному веб-сайті ДСНС України (Додаток Б) [167]. Першою ланкою в структурі ДСНС України виступає безпосередньо апарат ДСНС України, який складається із самостійних структурних підрозділів, положення про які затверджені Наказом ДСНС України № 576 від 20.11.2015 з метою створення правових і організаційних засад ефективної діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій, пов'язаної із забезпеченням реалізації державної політики у визначеній їй сфері, та у зв’язку з проведеними організаційно-штатними змінами відповідно до наказу ДСНС України від 17.08.2015 № 431 «Про затвердження та введення у дію штату апарату ДСНС України» [125].

Надалі структура ДСНС України розподіляється на три основні відносно самостійні гілки. Першу гілку складають підрозділи центрального підпорядкування (або підрозділи безпосереднього підпорядкування апарату ДСНС України). Як зрозуміло з назви, дані підрозділи знаходяться у безпосередньому підпорядкуванні апарату ДСНС України. Як приклад такого підрозділу пропонується розглядати спеціальний авіаційний загін

Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України, м. Ніжин Чернігівської області. Відповідно до Статуту Спеціального авіаційного загону оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій, спеціальний авіаційний загін оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – САЗ) створений на базі Спеціального авіаційного загону Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС України (ЄДРПОУ 33965532) та є його правонаступником. САЗ є авіаційним аварійно-рятувальним підрозділом центрального підпорядкування із статусом державної аварійно-рятувальної служби, який входить до складу підрозділів оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України [164].

З огляду на те, що САЗ розташований у м. Ніжин Чернігівської області, може виникнути припущення, що він є одним з територіальних підрозділів ДСНС України. Однак, якщо звернутися до історичної довідки, наданої на офіційному веб-сайті САЗ, даний загін було створено на базі Військової частини Д0170, яка у свою чергу була правонаступником військових частин, що беруть свою історію від 13 жовтня 1943 р, коли наказом Народного Комісара Оборони СРСР № 00132 було створено у складі авіації дальньої дії три авіаційні полки нічних «мисливців- блокувальників» дальньої дії (111, 112 та 113 ап нмб ДД) [27]. Даний факт дозволяє дійти висновку, що місце розташування САЗ обумовлене військово-стратегічною необхідністю в роки Другої світової війни. У свою чергу, можемо припустити, що подальше розташування даного загону обумовлене наявністю матеріально-технічної бази. Отже, той факт, що САЗ розташований поза межами м. Києва та Київської області, не означає, що даний загін можна відносити до територіальних підрозділів ДСНС України. У свою чергу, статут САЗ також містить чітку вказівку на те, що САЗ створено ДСНС України та підпорядковано Голові ДСНС [164]. Відтак, можемо стверджувати, що підрозділи центрального підпорядкування не можуть бути визнані

територіальними підрозділами ДСНС України виключно на підставі їх місця розташування.

Наступну відносно самостійну гілку структури ДСНС України представлено такими структурами, як навчальні заклади та науково-дослідні установи, спеціалізовані формування та підприємства, установи, організації сфери управління. Дані установи також можуть розташовуватися в будь-якому місці на території України. Так, наприклад, Національний університет цивільного захисту України відноситься до навчальних та науково-дослідних установ і розташовується в м. Харків. Однак даний факт не є підставою віднесення університету до територіальних підрозділів ДСНС України, оскільки відповідно до статуту університету він підпорядковується не ГУ ДСНС України у Харківській області, а безпосередньо ДСНС України [163].

Третю відносно самостійну гілку в структурі ДСНС України становить досить численна група, що має назву територіальні органи ДСНС України та підпорядковані підрозділи. У свою чергу, в подальшому до територіальних органів ДСНС України відносяться Головні управління ДСНС України та Управління ДСНС України, представлені в областях та місті Києві. До підпорядкованих підрозділів відносять: 1) аварійно-рятувальні загони спеціального призначення; 2) загони технічної служби; 3) державні пожежно-рятувальні загони; 4) державні пожежно-рятувальні частини; 5) державні пожежно-рятувальні пости; 6) професійні пожежні частини; 7) професійні пожежні пости; 8) центри забезпечення; 9) оперативно-координаційні центри; 9) центри оперативного зв’язку, телекомунікаційних систем та інформаційних технологій (додаток Б).

Розглядаючи ознаки даної ланки, можемо зауважити таке. Як територіальні органи, так і підпорядковані підрозділи розташовані в певних, визначених адміністративно-територіальних межах на території областей України і складових адміністративно-територіальних одиниць даних областей (наприклад, місто, район, село тощо). Однак, на відміну від підрозділів безпосереднього підпорядкування апарату ДСНС України,

частина ланки, яку складають підпорядковані підрозділи, знаходиться у безпосередньому підпорядкуванні територіальних органів ДСНС України, а не апарату ДСНС України. На підтвердження вищенаведеного можемо звернутися до змісту Наказу ДСНС України від 06.06.2014 № 301 «Про внесення змін до статутів (положень) підрозділів ГУ (У) ДСНС України в областях та м. Києві», яким було затверджено ряд статутів, в тому числі й Статут Аварійно-рятувального загону спеціального призначення Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області. Відповідно до положень даного статуту Аварійно-рятувальний загін спеціального призначення Головного управління ДСНС України у Запорізькій області є підрозділом територіального підпорядкування із статусом державної аварійно-рятувальної служби, який утворено з метою запобігання, реагування та ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та окремих їх наслідків, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, випробувальних та дослідних робіт, дослідження пожеж та надзвичайних ситуацій, пов’язаних з ними, інших робіт у зоні відповідальності. Засновником загону є ДСНС України. Однак при цьому загін підпорядковано Головному управлінню ДСНС України у Запорізькій області [164]. Даний загін виступає в ролі прикладу підпорядкованого підрозділу.

У свою чергу, на прикладі визначення ГУ ДСНС у Запорізькій області можемо дійти висновку, що ГУ ДСНС України є територіальним органом Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області, уповноваженим на забезпечення реалізації державної політики у сферах 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. На відміну від підпорядкованих підрозділів, ГУ ДСНС України підпорядковується ДСНС України. Також Положення про ГУ ДСНС містить вказівки, зокрема, про те, що завдання та

повноваження ГУ ДСНС України здійснюються в рамках певної території (в даному випадку – Запорізької області) [97].

Таким чином, можемо підсумувати, що підпорядковані підрозділи ДСНС України підпорядковуються територіальним органам ДСНС України, які, в свою чергу знаходяться у підпорядкуванні ДСНС України. Однак дана залежність не є абсолютно вертикальною, оскільки територіальні ограни та підпорядковані підрозділи об’єднує саме територіальний чинник, що зумовлює поширення їх адміністративно-правових повноважень виключно на певні територіальні межі. На прикладі схеми організаційних структур ДСНС України на території Запорізької області можемо помітити, що апарат ГУ ДСНС України у Запорізькій області стоїть на чолі всіх підпорядкованих підрозділів (пожежно-рятувальних частин, постів, загонів та ін.) (Додаток В). При цьому, з одного боку, він забезпечує координацію та управління діяльністю підпорядкованих підрозділів, а з іншого – слугує проміжною ланкою між підпорядкованими підрозділами, що безпосередньо втілюють завдання ДСНС України в практичній площині на місцях, та апаратом ДСНС України, що займається керівництвом і координуванням дій усіх ланок структури ДСНС України.

З огляду на все наведене можемо дійти висновку, що територіальні органи ДСНС України та підпорядковані підрозділи безпосередньо пов’язані між собою та не можуть розглядатися як абсолютно окремі ланки структури ДСНС України. Отже, вперше в сучасній адміністративно-правовій науці та прикладному законодавстві ми пропонуємо вважати, що територіальні підрозділи ДСНС України – це виокремлена складова структури ДСНС України, що поєднує в собі територіальні органи ДСНС України та підпорядковані підрозділи і характеризується поширенням їх адміністративно-правових повноважень на певні території держави та збереженням відносин послідовного підпорядкування між ДСНС України, територіальними органами та підпорядкованими підрозділами [72, с. 62].

Зокрема, М.В. Ковалів зазначає, що органи виконавчої влади та

місцевого самоврядування – найчисленніша група органів публічної влади, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність з управління економічною, адміністративно-політичною та соціально-культурною галузями в державі, з метою забезпечення прав і законних інтересів громадян у різних сферах суспільного життя [41, с. 22].

Як вважає В.В. Коваленко, орган виконавчої влади є організаційно самостійним елементом державного апарату (механізму держави), який наділений чітко окресленим обсягом повноважень (компетенцією) відповідно до покладених на нього завдань і функцій, складається зі структурних підрозділів і посад, що обіймають державні службовці, і віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади [40, с. 441].

В адміністративно-правовій науці, як наголошує О.І. Остапенко, під органом виконавчої влади визнають частину державного апарату (організацію), яка має власну структуру та штат службовців і в межах установленої компетенції здійснює від імені й за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя [82, с. 151].

На думку М.В. Коваліва, поняття, наведене О.І. Остапенком, має найвагоміші ознаки органів виконавчої влади. Такі органи є державними й разом з органами законодавчої та судової влади складають єдиний державний апарат. Тому органи виконавчої влади мають усі найважливіші ознаки державних органів, але, крім того, мають і власні специфічні ознаки, зумовлені завданнями та особливим характером державного управління. Органи виконавчої влади створюють і свій власний апарат – апарат державного управління, який належить до числа складних самоврядних систем. Він становить цілісне утворення, яке складається з великої кількості різноманітних частин – окремих органів та їх структурних підрозділів. Будучи частиною державного апарату, органи виконавчої влади мають власну внутрішню структуру й штат службовців. Організаційна структура

державного апарату – це поділ цілого на організаційно відокремлені одиниці та мережа управлінських зв'язків у ньому, особлива форма поділу й кооперації управлінської діяльності, стійка схема розподілу його завдань і функцій [41, с. 23].

Аналіз офіційних інформаційних джерел та нормативно-правових актів свідчить, що ДСНС України відповідає ознакам органу виконавчої влади, наведеним О.І. Остапенко. Так, як уже зазначалося, на офіційному веб-сайті ДСНС України представлена її організаційна структура, що є однією з ознак органу виконавчої влади. У свою чергу, територіальні підрозділи ДСНС України виступають одним з елементів організаційної структури ДСНС України, які мають у своєму складі підпорядковані їм підрозділи.

Наступною ознакою ДСНС України та її територіальних підрозділів є наявність штату службовців. Особливість правового положення територіальних підрозділів ДСНС України полягає в тому, що їх штат службовців можна розподілити на дві основні категорії. До першої можна віднести державних службовців та інших працівників, з якими укладається трудовий договір; до другої – осіб, що перебувають на службі цивільного захисту. Служба цивільного захисту є державною службою особливого характеру, яка забезпечує пожежну охорону, захист населення і територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій, вживає заходів до запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період. Особами рядового і начальницького складу служби цивільного захисту є громадяни, які у добровільному порядку прийняті на службу цивільного захисту за контрактом і яким присвоєно спеціальні звання [100].

Аналогічна ситуація щодо наявності штату службовців склалася й у підпорядкованих підрозділах. Так, відповідно до Статуту Аварійно-рятувального загону спеціального призначення ГУ ДСНС України у Запорізькій області схема організації та штат загону затверджуються Головою і вводяться в дію наказом ДСНС України. Особовий склад загону

складають особи рядового і начальницького складу служби цивільного захисту та працівники. Працівники, які пройшли атестацію рятувальників, укладають контракти відповідно до КЦЗ України. Особи рядового і начальницького складу служби цивільного захисту проходять службу на контрактній основі відповідно до Положення про порядок проходження служби особами рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 593. У свою чергу, трудові відносини працівників загону регулюються відповідно до вимог чинного законодавства України [105].

Третьою ознакою органу виконавчої влади, на думку О.І. Остапенка, є здійснення від імені й за дорученням держави функції державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах суспільного життя в межах власної компетенції. Для територіальних підрозділів ДСНС України характерною є реалізація державної політики, перш за все, у сфері цивільного захисту [97].

Отже, на основі вищевикладеного, вдалося з’ясувати, що територіальні підрозділи ДСНС України відповідають ознакам органу виконавчої влади, запропонованим О.І. Остапенком, і є територіальними органами виконавчої влади.

Здійснюючи правовий аналіз адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади, Т.О, Коломоєць пропонує здійснювати розподіл органів виконавчої влади на певні види залежно від різних критеріїв. Так, наприклад: 1) за сферою дії – органи, наділені владними повноваженнями у галузі економіки, адміністративно-політичній, соціально-гуманітарній сфері тощо; 2) за способом прийняття рішень – колегіальні та одноосібні (єдиноначальні); 3) за характером компетенції (змістом функцій) – загальної, галузевої, функціональної та змішаної компетенції; 4) за організаційно-правовим рівнем – вищі, центральні, місцеві (критерій є базовим як для доктрини, так і для законодавства, нормативно закріплений) [46, с. 81].

Пропонуємо застосувати вищезазначений підхід класифікації органів виконавчої влади до територіальних підрозділів ДСНС України. Як нам вдалося з'ясувати раніше, за сферою дії територіальні підрозділи ДСНС України є територіальними органами та підрозділами територіального підпорядкування виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [97].

Відповідно до п. 11 Положення про ДСНС України в Запорізькій області начальник Головного управління здійснює керівництво Головним управлінням, несе персональну відповідальність за організацію та результати його діяльності [97]. Дана норма вказує на те, що територіальні підрозділи ДСНС України за способом прийняття рішень є одноосібними органами. Однак існує інша норма, яка, на перший погляд, може поставити під сумнів вищенаведене припущення про одноосібний характер прийняття рішень. Йдеться про те, що у Головному управлінні для погодженого вирішення питань, що належать до його компетенції, обговорення найважливіших напрямків діяльності може утворюватися колегія [97]. Проте вже у наступному абзаці зазначено, що Рішення колегії можуть бути реалізовані шляхом прийняття відповідного наказу Головного управління. А накази Головного управління підписує його начальник [97]. Тому будь-які сумніви в одноосібному способі прийняття рішень в рамках територіального підрозділу ДСНС України є безпідставними.

Ще одним доказом наведеного припущення є зміст Положення про 13 Державну пожежно-рятувальну частину ГУ ДСНС України у Запорізькій області (далі – 13 ДПРЧ). Так, відповідно до цього положення, 13 ДПРЧ функціонує на принципах єдиноначальності, централізації управління, статутної дисципліни та особистої відповідальності осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту і працівників, для яких запроваджуються спеціальні (професіональна, фізична, медична і психологічна) види підготовки, атестація у встановленому порядку рятувальників та керівного складу [94].

Як зазначає Ю.П. Битяк, органи галузевої компетенції реалізують державну політику у відповідній галузі. Галузь — це поєднання об'єктів управління під керівництвом відповідного органу виконавчої влади за ознаками виробничої єдності незалежно від їх географічного розташування. Органами галузевої компетенції є: міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, що мають у своєму підпорядкуванні підприємства, установи, інші структури й тим самим керують певною галуззю (Міністерство оборони, Міністерство освіти і науки тощо), а також місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [7, с. 236]. Виходячи з даного пояснення, територіальні підрозділи ДСНС України можна віднести до територіальних органів виконавчої влади галузевої компетенції.

Виокремлення територіальних підрозділів ДСНС України за організаційно-правовим рівнем не викликає жодних складнощів, оскільки Положенням про ДСНС України передбачено, що ДСНС України є центральним органом виконавчої влади [97, 71, с. 240]. А Головні управління ДСНС України в областях є територіальними органами центрального органу виконавчої влади.

Слід зазначити, що, на думку Т.О. Коломоєць, існує певний перелік засад, на яких всі структурні елементи системи органів виконавчої влади формують свої взаємовідносини. По-перше, це засади субординації (підпорядкованості між органами вищого і нижчого рівнів) [46, с. 82]. Дане припущення можна чітко прослідкувати на прикладі Головного управління ДСНС в Запорізькій області. Так, Аварійно-рятувальний загін спеціального призначення ГУ ДСНС України у Запорізькій області підпорядковано ГУ ДСНС України у Запорізькій області [105] Головне управління підпорядковується ДСНС України [97], а діяльність Державної служби з надзвичайних ситуацій спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, відповідно до Постанови КМУ від 25 квітня 2014 р. № 120 [87].

Взаємовідносини структурних елементів системи органів виконавчої влади формуються також на засадах координації (узгодження дій, рішень між органами одного рівня) [46, с. 82]. Дане твердження реалізується на прикладі повноваження територіальних підрозділів ДСНС України, що залучає підрозділи пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та координує їх діяльність під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організовує проведення пошуково-рятувальних, аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт і здійснює контроль за їх проведенням [97].

На думку Т.О. Коломоєць, органи виконавчої влади (структурні елементи їх системи) формують свої взаємовідносини на засадах розподілу компетенції: а) галузеві органи – вони здійснюють публічну діяльність в одній чи кількох галузях (міністерства); б) функціональні органи – зосереджують свою діяльність на реалізації однієї чи кількох функцій публічної адміністрації (агентства, служби, інспекції); в) цільові (інколи називають програмно-цільовими), які створюються для вирішення конкретних програм, проблем важливого характеру (як правило, органи виконавчої влади зі спеціальним статусом) [46, с. 82]. Оскільки наше дослідження присвячено територіальним підрозділам Державної служби України з надзвичайних ситуацій, сама назва даних підрозділів свідчить про їх приналежність до функціональних органів, які представлені в тому числі службами.

Формування взаємовідносин органів виконавчої влади будується також на засадах підвідомчості (режим відносин між органами виконавчої влади різних рівнів) – вертикальної (між органами виконавчої влади вищого і нижчого рівнів), горизонтальної (між органами виконавчої влади одного рівня) [46, с. 82]. Слід зазначити, що нормативно-правові акти, якими здійснюється правове регулювання діяльності територіальних підрозділів ДСНС України, не містять вказівки щодо підвідомчості даних підрозділів,

однак зміст Постанови КМУ від 25 квітня 2014 р. № 120 свідчить про наявність вертикальної підвідомчості між ДСНС України (а отже і її територіальних підрозділів) та МВС України.

Взаємовідносини органів виконавчої влади мають також будуватися на засадах підпорядкованості або підлеглості (обов'язковість виконання органами виконавчої влади нижчого рівня рішень органів виконавчої влади вищого рівня). Підпорядкованість (підлеглість) буває: адміністративною (організаційною, стосовно всієї діяльності), функціональною (в межах окремої або кількох функцій), прямою (між безпосередньо підлеглими органами виконавчої влади), опосередкованою, або непрямою (між безпосередньо не підпорядкованими органами виконавчої влади) [46, с. 82]. Як уже зазначалося, територіальні підрозділи ДСНС України підпорядковуються ДСНС України, що, за своєю суттю, є прямою адміністративною підлеглістю.

Не можна також оминути увагою той факт, що взаємовідносини між органами виконавчої влади мають будуватися на засадах підконтрольності (перевірка діяльності органів виконавчої влади іншим уповноваженим органом виконавчої влади) [46, с. 82]. Як приклад підконтрольності у взаємовідносинах територіальних підрозділів ДСНС України з іншими органами виконавчої влади слід навести зміст Положення про Державну фінансову інспекцію України. Відповідно до пп. 1 п. 4 вищезгаданого положення Держфінінспекція України згідно із покладеними на неї завданнями здійснює державний фінансовий контроль за: використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, бюджетних установах; дотриманням законодавства про державні закупівлі [101]. Отже, можемо говорити про здійснення фінансового контролю за діяльністю територіальних підрозділів ДСНС України.

Взаємовідносини органів виконавчої влади мають також будуватися на засадах підзвітності (звітування підпорядкованими органами виконавчої влади перед іншими) [46, с. 82]. Тут, у першу чергу, слід звернутись до Положення про територіальний підрозділ ДСНС України, в якому зазначено, що начальник Головного управління звітує перед Головою ДСНС України, головою Запорізької обласної державної адміністрації щодо виконання покладених на Головне управління завдань та планів роботи [97]. Також хотілося б звернути увагу на те, що начальник Головного управління підзвітний та підконтрольний голові Запорізької обласної державної адміністрації з питань здійснення повноважень місцевих держадміністрацій [97]. А отже, у даному випадку ми можемо говорити про наявність не лише підзвітності територіального підрозділу ДСНС України, але й про наявність ще одного прикладу вираження підконтрольності іншому органу виконавчої влади.

Наостанок Т.О. Коломоєць зазначає, що взаємовідносини органів виконавчої влади базуються на засадах відповідальності [46, с. 82], при цьому не уточнюючи, про який саме різновид відповідальності йдеться в даному випадку. Як відомо, в теорії права виділяють такі основні різновиди юридичної відповідальності, як: цивільна, адміністративна, кримінальна, дисциплінарна, конституційна [60, с. 97]. Логічно було б припустити, що в даному випадку йдеться саме про адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, на засадах якої мають базуватися взаємовідносини органів виконавчої влади. Адміністративну відповідальність визначають як різновид юридичної відповідальності, специфічну форму негативного реагування з боку держави в особі уповноважених органів на відповідну категорію протиправних діянь (передусім адміністративних проступків), а особи, які скоїли зазначені правопорушення, повинні відповісти перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести адміністративне стягнення в установлених законом формах і порядку [46, с. 259].

Як уже нами зазначалося, сьогодні існує тенденція до визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності. В єдиному кодифікованому акті – КУпАП – передбачено адміністративну відповідальність фізичних осіб, в окремих законодавчих актах – юридичних осіб. Уже домінуючим у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині виступає визнання юридичної особи суб'єктом адміністративної відповідальності [46, с. 267].

Однак Ю.П. Битяк зазначає, що на законодавчому рівні встановлено адміністративну відповідальність і юридичних осіб. Інтенсивний розвиток цього виду відповідальності розпочався після здобуття Україною незалежності й був зумовлений процесами зростання підприємництва та становлення ринкової економіки, які призвели до утворення значної кількості юридичних осіб, заснованих на приватній і колективній формах власності [7, с. 294]. Виходячи з наведеного твердження, можна дійти висновку, що автор веде мову про адміністративну відповідальність для юридичних осіб приватного права, що здійснюють підприємницьку діяльність, і зовсім не торкається органів державної влади як суб'єктів адміністративного права. Подальший аналіз праці Ю.П. Битяка зайвий раз підтверджує вищенаведене припущення. Отже, можемо говорити, що адміністративна відповідальність між структурними елементами системи органів виконавчої влади відсутня, на відміну від адміністративної та дисциплінарної відповідальності посадових осіб вищезазначених органів, яка продовжує існувати незмінно.

Як зазначає О. Синкова, в науковій літературі існують окремі розбіжності у визначенні ознак адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади. Крім того, в умовах адміністративної реформи та децентралізації управління в органах виконавчої влади важливого значення набуває вдосконалення нормативного забезпечення їх діяльності [159, с. 60].

Також О.О. Харенко припускає, що свідченням неоднозначності визначення поняття адміністративно-правового статусу центрального органу виконавчої влади є багатоманітність наукових думок [181, с. 326].

У свою чергу, Д.Н. Бахрах вважає компетенцію «основною частиною правового статусу, яка складається із сукупності владних повноважень стосовно певних предметів відання» [4, с. 157]. Автор поділяє зміст компетенції на дві складові: перший елемент – обов'язки та права, пов'язані зі здійсненням влади, участю у владних відносинах, у тому числі і право видавати певні акти; другий – підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які поширюються владні повноваження [5, с. 178; 159, с. 60].

Як визначає В.Б. Авер'янов, кожний окремий орган виконавчої влади виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державою спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків) [1, с. 200; 159, с. 60].

Як вважає О.О. Харенко, дослідники погоджуються в тому, що основним складовим елементом компетенції є повноваження, які в цілому визначаються як сукупність прав та обов'язків. Та досліджуючи визначення поняття повноваження, виникає проблема ототожнення та розмежування повноваження як окремої правової категорії і сукупності інших прав та обов'язків [181, с. 326]. При цьому О. Синкова стверджує, що більшість науковців дійшли висновку, що компетенцією визнається сукупність юридично встановлених повноважень (прав і обов'язків) конкретного органу публічної влади, що визначають його місце в системі органів влади. Основу компетенції складають владні права – права на активні дії, які є юридично значимими для здійснення нормативно визначених функцій. Тобто державний орган спроможний своїми односторонніми діями (актами) породжувати, змінювати або припиняти конкретні правовідносини. Беззаперечним є той факт, що компетенція державних органів має спеціальний характер та не є однаковою для всіх органів державної виконавчої влади [159, с. 62].

У той же час юридична енциклопедія під редакцією Б. Топорніна при визначенні поняття «компетенція» окремо визначає такі складові елементи

компетенції, як повноваження, а також інші права та обов’язки [173, с. 436].

На думку О.О. Харенко, в основі такого розмежування груп прав та обов’язків центральних органів виконавчої влади є функціональне їх застосування щодо певного кола справ, тобто, з одного боку, можна виокремити сукупність прав та обов’язків, що відповідно застосовуються та виконуються під час безпосереднього здійснення центральними органами виконавчої влади владно-розпорядчих функцій для досягнення покладених на них завдань, з іншого – сукупність прав та обов’язків центральних органів виконавчої влади як юридичних осіб публічного права, тобто суб’єктів цивільних правовідносин, реалізація та виконання яких забезпечує ефективне їх функціонування [181, с. 326-327].

З’ясувавши основні складові адміністративно-правового статусу, слід перейти до безпосереднього розгляду прав та обов’язків територіальних підрозділів ДСНС України. Як уже зазначалося, найбільший перелік прав й обов’язків органу державної влади міститься в положеннях про територіальний підрозділ ДСНС України. Однак цей перелік не є вичерпним. Головним обов’язком органів державної влади є обов’язок, передбачений ст. 6 Конституції України, відповідно до якої органи виконавчої влади мають здійснювати свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [50].

Також ст. 14-16 Закону України «Про звернення громадян» передбачає, що ооргани державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані: 1) розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду; 2) об'єктивно і вчасно розглядати заяви (клопотання), перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань); 3) розглядати скарги на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян,

засобів масової інформації, посадової особи подані у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі [131]. Дані нормативно-правові приписи свідчать про наявність вищезазначених обов’язків територіальних підрозділів ДСНС України у сфері звернень громадян.

Стаття 2 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» також передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати засобам масової інформації повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України "Про державну таємницю", не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес [147]. Даний обов’язок реалізується територіальними підрозділами ДСНС України через відділи зв’язків зі ЗМІ та роботи з громадськістю. Так, п. 2.1 Положення про відділ зв’язків зі ЗМІ та роботи з громадськістю Головного управління ДСНС України у Запорізькій області передбачає, що відділ надає офіційну інформацію про діяльність ГУ ДСНС України у Запорізькій області і взаємодіє із вітчизняними та зарубіжними засобами масової інформації, державними і громадськими організаціями, комерційними організаціями, творчими спілками, трудовими колективами і населенням, через відповідні структурні підрозділи взаємодіє з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями [95].

Щодо прав як елементу правового статусу територіальних підрозділів ДСНС України, то, як уже зазначалося, вони реалізуються через наданий законом обсяг повноважень, які будуть розглядатися пізніше.

Як уже зазначалося, протягом останніх років в адміністративно-правовій науці активно поширюється коло прихильників концепції публічної адміністрації, яка приходить на зміну традиційним уявленням про органи влади. В рамках нашого дослідження необхідно приділити увагу

характеристиці адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів ДСНС України через призму концепції публічної адміністрації. Для початку з’ясуємо, що діяльність публічної адміністрації (публічне адміністрування) – це сукупність організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб’єктами та інституціями на основі закону та у межах, визначених законами для досягнення публічного інтересу [46, с. 168].

На думку В.В. Коваленко, діяльність публічної адміністрації реалізується на практиці в конкретних формах і конкретними методами. Якщо публічне адміністрування розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов'язань, то форми показують, яким чином це здійснюється. Оскільки за допомогою форм публічного адміністрування практично реалізуються завдання та функції публічної адміністрації, то від їх використання значною мірою залежить успіх владної діяльності. Форми покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій адміністрування, досягнення його цілей з найменшими витратами сил, засобів і часу [40, с. 124].

Форма діяльності публічної адміністрації – це зовнішньо виражена дія органів публічної адміністрації або їх посадових осіб, здійснена у межах їх компетенції з метою досягнення поставлених перед ними мети та завдань. За загальним правилом, форми діяльності публічної адміністрації залежно від їх наслідків поділяють на правові та неправові.

Правові – це форми діяльності публічної адміністрації, які безпосередньо викликають правові наслідки, пов’язані із встановленням або застосуванням норм права. До таких традиційно відносять адміністративну нормотворчість [46, с. 172]. Ця форма пов'язана зі створенням правових норм, розробкою, обговоренням і прийняттям правових актів. У рамках правотворчої форми публічного адміністрування реалізується функція адміністративного правотворчості. Дана форма діяльності публічної адміністрації відрізняється достатньою складністю, оскільки вимагає тривалої процедури: розробки проекту адміністративного акта, обговорення,

прийняття, опублікування та державної реєстрації. Вона характеризується також наявністю в системі публічного управління безлічі правотворчих процедур, які використовуються самими органами для адміністративної правотворчості, конкретизують і уточнюють завдання і функції публічного адміністрування, встановлені у законах. При цьому правотворча діяльність публічної адміністрації завжди повинна бути заснована на положеннях законів та інших нормативних правових актів вищої юридичної сили [40, с. 125].

Аналіз нормативно-правової бази свідчить про те, що територіальні підрозділи ДСНС (як і ДСНС України в цілому) не наділені повноваженнями щодо здійснення адміністративної нормотворчості. Їх повноваження щодо видання наказів обмежуються лише наказами організаційно-розпорядчого характеру [97], які за своєю природою не є загальнообов’язковими і не поширюють свою дію за межі сфери управління територіальних підрозділів ДСНС України, таким чином не маючи можливості претендувати на визнання їх формою вираження адміністративної підзаконної нормотворчості.

Наступною формою діяльності органів публічної адміністрації є прийняття адміністративних (індивідуальних) актів (індивідуальних актів публічної адміністрації, рішень суб’єктів адміністративної влади) [46, с. 172].

Як зазначає В.В. Коваленко, за своєю сутністю індивідуальний акт застосування норм адміністративного права – це оформлене у вигляді індивідуального владного припису рішення суб'єкта публічної адміністрації з приводу оцінки конкретної життєвої обставини з точки зору чинних нормативних приписів. Прикладами таких актів є адміністративні послуги, накази про призначення на посаду, звільнення з посади, надання відпустки, зарахування до резерву на висунення, постанови у справах про адміністративні правопорушення, рішення у скаргах громадян тощо [40, с. 224].

Враховуючи наведені припущення вчених, як приклад прийняття

індивідуальних актів територіальними підрозділами ДСНС України можемо навести той факт, що начальник територіального підрозділу ДСНС України призначає на посади та звільняє з посад керівників структурних підрозділів, інших осіб рядового і начальницького складу, державних службовців та працівників Головного управління, приймає рішення щодо їх заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності (крім своїх заступників) [97]. Також прикладом прийняття індивідуальних актів є прийняття рішення у справах про адміністративні правопорушення.

Третьою формою публічного адміністрування є укладання адміністративних договорів [46, с. 172]. Кодекс адміністративного судочинства визначає адміністративний договір як дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди [42].

Залежно від предмета виділяють такі різновиди адміністративних договорів, як: а) договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання); б) договори у сфері управління державною власністю; в) договори, що забезпечують державні потреби (державне замовлення, державні контракти); г) контракти з державними службовцями; д) фінансові та податкові угоди; е) договори про взаємодію, співпрацю; є) концесії та інвестиційні угоди; ж) договори про надання деяких послуг приватним особам (наприклад, охорона громадського порядку та майна тощо) [40, с. 224]. Якщо виходити з запропонованої вище класифікації, то територіальні підрозділи ДСНС України реалізують вищезгадану форму публічного адміністрування щонайменше шляхом укладання контрактів з держслужбовцями.

Цікавою є позиція А.А. Іванищука з цього приводу. На його думку, Державна судова адміністрація України з метою забезпечення діяльності судів укладає чисельні адміністративні договори із різними суб’єктами господарювання, зокрема щодо: закупівлі послуг з постачання водяної пари і

гарячої води; послуг з постачання електроенергії, послуг з переведення даних і повідомлень, обробки даних, розміщення інформації на веб-вузлах, програмного застосування та інших послуг щодо забезпечення інформаційно-технологічною інфраструктурою [25, с. 334]. Хоча, в той же час, як зазначає В.В. Коваленко, право на укладення адміністративного договору (делегування повноважень, охорону майна громадян і т. п.) має бути передбачене в нормах про компетенцію такого органу [40, с. 226]. З іншого боку, автор пише, що метою адміністративних договорів є головним чином реалізація публічних інтересів (договори в сфері управління державною власністю, договори, що забезпечують державні потреби тощо), в той час як метою більшості приватноправових договорів виступає індивідуальний інтерес [40, с. 226].

Отже, можемо припустити, що здійснення публічного адміністрування територіальними підрозділами ДСНС України відбувається в тому числі й у формі укладання адміністративних договорів про здійснення державних закупівель.

Як четверта форм публічного адміністрування вченими-адміністративістами виділяється здійснення (вчинення) реєстраційних та інших юридично значущих дій [46, с. 172]. До інших юридично значущих дій належать: прийняття присяги, службове атестування, складання протоколу про адміністративне правопорушення тощо [40, с. 226].

Якщо вчинення реєстраційних дій не є притаманним територіальним підрозділам ДСНС України, то вчинення інших юридично значимих дій трапляється в їх практиці набагато частіше. Як уже зазначалося нами раніше, працівники територіальних підрозділів ДСНС України наділені повноваженнями щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення. Також громадяни, які вперше приймаються на службу цивільного захисту, складають Присягу служби цивільного захисту відповідно до ст. 108 Кодексу цивільного захисту України [102].

Необхідно також зазначити про існування неправових форм публічного

адміністрування. Першою неправовою формою публічного адміністрування є здійснення організаційних дій (проведення нарад, зборів, обговорень, перевірок, розробка прогнозів, програм, здійснення бухгалтерського, статистичного, податкового обліку, проведення прес-конференцій тощо). Другою неправовою формою публічного адміністрування є здійснення матеріально-технічних операцій (діловодство, складання довідок, звітів, видання юридичних актів тощо) [47, с. 139].

Прикладом реалізації неправових форм публічного адміністрування територіальними підрозділами ДСНС України є ведення обліку надзвичайних ситуацій та пожеж у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [97]. Також територіальний підрозділ організовує ведення діловодства та роботу з укомплектування, зберігання, обліку та використання архівних документів з метою організації своєї діяльності [97].

2.2. Завдання, функції, принципи та адміністративно-правові повноваження територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій

Тлумачний словник української мови визначає поняття «завдання» як наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи; мету, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [10, с. 386].

Завдання територіальних підрозділів ДСНС України визначаються положеннями про Головні управління ДСНС України в областях та положеннями і статутами, що регулюють діяльність підпорядкованих підрозділів. Пропонуємо розглянути їх на прикладі територіальних підрозділів ДСНС України у Запорізькій області.

Першим завданням територіальних підрозділів ДСНС України є реалізація державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню,

ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб [97].

Під цивільним захистом законодавець розуміє функцію держави, спрямовану на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [44].

Більш детально завдання територіальних підрозділів ДСНС України розкрито на офіційних веб-сайтах деяких з них. Так, до завдань ГУ ДСНС України у Запорізькій області, окрім вищезазначених, відносять також: 1) організацію ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, проведення пошуково-рятувальних робіт, а також виконання невідкладних робіт у мирний час та особливий період при загрозі або виникненні надзвичайної ситуації; 2) забезпечення захисту населення і територій у рамках територіальної оборони та антитерористичної діяльності відповідно до чинного законодавства; 3) знешкодження вибухонебезпечних предметів, що залишилися на території України після війн, сучасних боєприпасів та підривних засобів (крім вибухових пристроїв, що використовуються у терористичних цілях), у місцевостях, за винятком територій, які надані для розміщення і постійної діяльності військових частин, установ, військових навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил, інших військових формувань; 4) аналіз та прогнозування ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, визначення показників ризику виникнення надзвичайних ситуацій на об’єктах й територіях, здійснення комплексу оперативних та довгострокових заходів щодо попередження і нейтралізації зазначених загроз [100].

Другим завданням територіальних підрозділів ДСНС України, що регламентоване положенням, є здійснення державного нагляду (контролю) за

додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб [97].

Враховуючи останні зміни нормативно-правових актів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання діяльності територіальних підрозділів ДСНС України, необхідно звернути увагу на те, що до попередньо встановлених завдань даних підрозділів було додано ще два нових. По-перше, відтепер одним із завдань територіального підрозділу ДСНС є внесення на розгляд ДСНС України пропозицій щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб [97]. На нашу думку, дане завдання покликане забезпечити зворотній зв’язок вищих органів державної влади та їх територіальних підрозділів, оскільки саме територіальні підрозділи безпосередньо стикаються з реалізацією правових норм у повсякденному житті, а отже здатні внести пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання у відповідних сферах.

По-друге, завданням територіального підрозділу ДСНС України є реалізація в межах повноважень, передбачених законом, державної політики у сфері волонтерської діяльності [96]. Волонтерська діяльність – добровільна, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської допомоги. Вона є формою благодійної діяльності. При цьому одним з різновидів волонтерської діяльності є надання волонтерської допомоги для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, а також надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, правових режимів надзвичайного чи

воєнного стану, проведення антитерористичної операції. Необхідно зазначити, що залучати волонтерів до своєї діяльності можуть організації та установи, які є неприбутковими [106]. Прикладом виконання даного завдання з боку територіальних підрозділів ДСНС України є інформація, розміщена на офіційному веб-сайті ГУ ДСНС України у Запорізькій області, відповідно до якої «рятувальники залучають волонтерів до співпраці з надання допомоги у пунктах обігріву».

Слід зазначити, що для виконання покладених завдань територіальні підрозділи ДСНС України наділяються широким обсягом повноважень у відповідній сфері, за відсутності яких ефективна діяльність даних підрозділів буде неможливою.

Цікавими є погляди на завдання органів державної влади Н.В. Пильгуна у його дослідженні «Забезпечення прав, інтересів і свобод людини та громадянина – пріоритетне завдання органів державного управління у сфері виконавчої влади». Зокрема, як зазначає автор, окрім визначальних положень конституції щодо верховенства права, які становлять міцну правову основу статусу людини в Україні, її конституційні права і свободи закріплені у спеціальному розділі «Права, свободи та обов’язки людини і громадянина». У свою чергу, ці права і обов’язки, разом із вищезазначеними конституційними принципами, становлять конституційний статус людини і громадянина. Будучи конкретизовані у нормах чинного законодавства, вони разом з цими нормами складають правовий статус особи, захист і здійснення якого становить головне завдання правового регулювання діяльності управлінських ланок державного апарату [85, с. 24]. Зрештою дослідник зазначає, що питання забезпечення прав і законних інтересів особи є одним з найважливіших у діяльності кадрів усіх рангів. Світова практика розвитку демократичних країн свідчить, що саме забезпечення прав і свобод людини та громадянина, ставлення держави, її органів та службовців до людини є основним критерієм соціальної справедливості та законності, реалізацію яких мають забезпечити органи

виконавчої влади [85, с. 30].

Як уже зазначалося, ДСНС України є центральним органом виконавчої влади. Відповідно до спеціального Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» даним органам притаманними є також такі завдання, як: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність [151].

Відповідно до Положення про ГУ ДСНС у Запорізькій області головне управління в межах, визначених законодавством, виконує функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління [97]. Даний пункт випливає з вищезазначеного завдання центральних органів виконавчої влади щодо управління об'єктами державної власності. Проте ключовим моментом є те, що таке повноваження щодо управління об'єктами державної власності може здійснюватися виключно на території діяльності такого підрозділу ДСНС України, а не на території всієї держави.

Завдання стосовно внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій є притаманним ДСНС України взагалі як центральному органу виконавчої влади, що випливає із абзацу Положення про ДСНС України [97]. Натомість територіальним підрозділам ДСНС України дане завдання не властиве.

Окремо варто приділити увагу завданню центральних органів виконавчої влади щодо надання адміністративних послуг. Для початку з'ясуємо, що відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [104]. Відповідно до ч. 2 ст. 17

Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба [151]. Виходячи з положення вищезазначених нормативно-правових актів, можемо дійти висновку, що більшість функцій територіальних підрозділів ДСНС України складає надання адміністративних послуг.

В той же час, на думку І.О. Цурканової, перелік завдань відповідно до п. 2 ст. 17 неповною мірою розкриває суть та мету утворення цих органів, а саме коли конкретно вони мають перетворитися на службу, агентство чи інспекцію [185, с. 227].

Окремо слід приділити увагу завданням цивільного захисту, оскільки територіальні підрозділи ДСНС України є уповноваженими на забезпечення реалізації державної політики у сферах цивільного захисту. На думку М.І. Стеблюка, до завдань цивільного захисту належать: розвиток національної економіки у напрямах, які виключають можливість виникнення надзвичайних ситуацій [165, с. 20]. Дане завдання не належить до безпосередніх завдань територіальних підрозділів ДСНС України, оскільки відповідно до Указу Президента України від 31.05.2011 № 634/2011 Міністерство економічного розвитку і торгівлі України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики економічного і соціального розвитку, цінової, інвестиційної, зовнішньоекономічної політики, державної політики у сферах торгівлі, інтелектуальної власності, державної регіональної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва, технічного регулювання та захисту прав споживачів, а також міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з Європейським Союзом [135].

Наступним завданням цивільного захисту є збирання та аналітичне

опрацювання інформації про надзвичайні ситуації [165, с. 20]. Виконання даного завдання безпосередньо властиве територіальним підрозділам ДСНС України. Так, головне управління відповідно до покладених на нього завдань на відповідній території веде облік надзвичайних ситуацій та пожеж у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [97].

До завдань цивільного захисту належить також прогнозування та оцінка соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій, визначення на основі прогнозу потреби в силах і засобах, необхідних для запобігання їм та ліквідації їх [165, с. 20]. Головне управління відповідно до покладених на нього завдань на відповідній території здійснює разом з місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями прогнозування імовірності виникнення надзвичайних ситуацій, вносить пропозиції щодо показників ризику та здійснює районування території щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій [97].

Наступним завданням цивільного захисту є здійснення нагляду і контролю у сфері цивільного захисту. Реалізація даного завдання вже описувалася нами, тому вважаємо за необхідне перейти до розгляду наступного завдання, яким є розроблення і виконання законодавчих та інших нормативно-правових актів, дотримання норм і стандартів у сфері цивільного захисту [165, с. 20]. Виконання даного завдання покладене не на територіальні підрозділи ДСНС України, а на ДСНС України взагалі. Так, відповідно до Положення, ДСНС України узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та подає їх в установленому порядку Міністрові внутрішніх справ [97].

Також до завдань цивільного захисту належать розроблення планів здійснення запобіжних заходів у сфері цивільного захисту [165, с. 21]. Головне управління відповідно до покладених на нього завдань на

відповідній території бере участь у формуванні проектів планів у сфері цивільного захисту регіонального рівня на мирний час та в особливий період [97].

Наступним завданням цивільного захисту є створення, забезпечення і раціональне використання матеріальних ресурсів, необхідних для запобігання надзвичайним ситуаціям [165, с. 21]. В рамках виконання даного завдання територіальний підрозділ ДСНС України визначає потребу і розподіляє ресурси та техніку, засоби зв'язку, комп'ютерну техніку та програмне забезпечення, інші матеріальні цінності, майно (за виключенням нерухомого майна), необхідні (за встановленими нормативами) для укомплектування підпорядкованих підрозділів та особового складу [97].

До завдань цивільного захисту М.І. Стеблюк також відносить розроблення та виконання науково-технічних програм, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям [165, с. 21]. Виконання даного завдання також покладено не на територіальні підрозділи ДСНС України, а на ДСНС України взагалі. Положенням про ДСНС України передбачено, що ДСНС України організовує провадження наукової, науково-технічної, інвестиційної, інформаційної, видавничої діяльності, сприяє створенню і впровадженню сучасних інформаційних технологій та комп'ютерних мереж, є замовником наукових робіт, бере участь у проведенні прикладних науково-дослідних робіт, розробляє та затверджує галузеві стандарти з питань, що належать до компетенції ДСНС [97].

Завданням цивільного захисту є також оповіщення населення про виникнення або загрозу виникнення надзвичайної ситуації, своєчасне та достовірне інформування про обстановку, що складається, і вжиті заходи для запобігання надзвичайним ситуаціям [165, с. 21]. Територіальні підрозділи ДСНС України здійснюють оповіщення та інформування підпорядкованих підрозділів, місцевих органів виконавчої влади про загрозу виникнення та виникнення надзвичайних ситуацій; перевіряє наявність і 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; розглядає у разі звернення фізичних чи юридичних осіб проектну документацію щодо влаштування засобів протипожежного захисту (систем пожежогасіння, пожежної сигналізації, оповіщення про пожежу та управління евакуацією населення, протидимного захисту, пожежного спостереження, вогнезахисної обробки будівельних конструкцій (виробів, матеріалів), автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення у разі їх виникнення), а також бере участь у прийманні проведених робіт із влаштування зазначених засобів [97].

Організація захисту населення і територій, організація психологічної та медичної допомоги потерпілим від надзвичайних ситуацій віднесена М.І. Стеблюком до завдань цивільного захисту [165, с. 21]. Виконання даного завдання передбачене для ДСНС України взагалі. Так ДСНС України організовує та здійснює заходи з професійної підготовки особового складу органів і підрозділів цивільного захисту та психологічного захисту населення у разі загрози виникнення і виникнення надзвичайних ситуацій; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом реалізацію державної політики з питань медичного та біологічного захисту населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій; здійснює ліквідацію медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, надання екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації (осередку ураження) постраждалим та рятувальникам, заходи з медичного забезпечення (лікувально-профілактичні, санітарно-гігієнічні заходи, медичне постачання та санаторно-курортне лікування) осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, ветеранів служби цивільного захисту (війни), членів їх сімей, медичне обслуговування учнів (вихованців) навчальних закладів ДСНС [99]. У свою чергу, головне управління ДСНС України бере участь у ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, наданні екстреної медичної допомоги у

зоні надзвичайної ситуації (осередку ураження) постраждалим та рятувальникам [97].

Під завданнями цивільного захисту розуміють також проведення невідкладних робіт для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та організація життєзабезпечення постраждалого населення [165, с. 21]. Територіальні підрозділи ДСНС України залучають підрозділи пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних та місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та координують їх діяльність під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організовують проведення пошуково-рятувальних, аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт і здійснюють контроль за їх проведенням [97].

Наступним завданням цивільного захисту є забезпечення готовності сил і засобів цивільного захисту до запобігання надзвичайним ситуаціям, реагування на них та ліквідації їх наслідків [165, с. 21]. Положенням про територіальні підрозділи ДСНС України передбачено, що дані підрозділи організовують та проводять перевірки стану готовності органів управління та сил функціональних і територіальної підсистем єдиної державної системи цивільного захисту до дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій на місцевому рівні [97].

До завдань цивільного захисту М.І. Стеблюк відносить надання допомоги населенню з використанням засобів цивільного захисту при виникненні надзвичайних ситуацій [165, с. 21]. Територіальний підрозділ ДСНС України забезпечує 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 [97].

Завданням цивільного захисту є також навчання населення та організація тренувань способам захисту при виникненні надзвичайних ситуацій [165, с. 21]. Територіальний підрозділ ДСНС України бере участь в

організації навчання населення щодо дій у надзвичайних ситуаціях, у розробці відповідних організаційно-методичних рекомендацій та програм з підготовки населення до таких дій [97].

Останнім завданням цивільного захисту є міжнародне співробітництво у сфері цивільного захисту [165, с. 21]. На практиці територіальні підрозділи ДСНС України здійснюють виконання даного завдання шляхом здійснення міжнародного співробітництва, в межах компетенції, з профільними структурами зарубіжних країн та міжнародними організаціями через Управління європейської інтеграції та міжнародного співробітництва ДСНС України [97].

Продовжуючи розгляд завдань територіальних підрозділів ДСНС України, слід зупинитися на завданнях підпорядкованих підрозділів ДСНС України. Як приклад можемо розглянути основні завдання Аварійно-рятувального загону спеціального призначення ГУ ДСНС України. Відповідно до Статуту до основних завдань Загону належать: 1) ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій, локалізація зони шкідливих і небезпечних факторів, що виникають під час аварій та катастроф; 2) проведення під час виникнення надзвичайних ситуацій на об’єктах і територіях аварійно-рятувальних робіт та інших невідкладних робіт, участь у здійсненні відновлювальних робіт та заходів щодо життєзабезпечення постраждалого населення; 3) забезпечення готовності сил і засобів до дій за призначенням; 4) виконання на договірній основі запобіжно-профілактичних робіт із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій на об’єктах, що обслуговуються Загоном; 4) організація та проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт та ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій згідно з кодами класифікації надзвичайних ситуацій, зазначених у Свідоцтві про атестацію аварійно-рятувальної служби; 5) профілактичне обстеження об’єктів і територій, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; 6) проведення, у межах визначеної зони відповідальності, піротехнічних робіт, пов’язаних із

знешкодженням вибухонебезпечних предметів, що залишилися на території України після війн, сучасних боєприпасів та підривних засобів (крім вибухових пристроїв, що використовуються у терористичних цілях), за винятком територій, що надані для розміщення і постійної діяльності військових частин, установ, військових навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил, інших військових формувань; 7) проведення комплексу робіт з дослідження пожеж, а також надзвичайних ситуацій, пов'язаних з пожежами; 8) проведення пожежно-технічних досліджень предметів і матеріалів вилучених з місця пожежі та переданих на дослідження; 9) проведення випробувальних та дослідних робіт; 10) здійснення, за дорученням ГУ ДСНС України у Запорізькій області, заходів контролю за якістю виконання робіт та наданням послуг протипожежного призначення суб'єктами господарської діяльності згідно з умовами ліцензування; 11) забезпечення реалізації державної політики у сфері безпеки користування водними об'єктами, техногенної та екологічної безпеки водних і водогосподарських об'єктів, водолазної справи, запобігання загибелі людей на водних об'єктах та реагування на НС техногенного та природного характеру [164]. Слід звернути увагу на той факт, що в змісті завдань територіальних підрозділів ДСНС України простежуються відносини підпорядкування між територіальними підрозділами (зокрема вищезазначений пп. 10 положення про Аварійно-рятувальний загін).

Також як приклад завдань підпорядкованих підрозділів можемо розглянути зміст Положення 13 ДПРЧ ГУ ДСНС в Запорізькій області. Так, до основних завдань 13 ДПРЧ належать: 1) проведення робіт та вжиття заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям; 2) гасіння пожеж, ліквідація наслідків НС, локалізація зони впливу шкідливих і небезпечних факторів, що виникають під час пожеж, аварій і катастроф, пошук та рятування постраждалих; 3) проведення під час виникнення НС на об'єктах і територіях пожежно-рятувальних, спеціальних та відновлювальних робіт, участь у здійсненні заходів щодо життєзабезпечення постраждалого

населення під час виникнення НС; 4) проведення заходів, спрямованих на попередження виникнення НС та пожеж, мінімізація їх наслідків [94].

Щодо завдань пожежно-рятувальної частини, то в даному випадку простежується наявність як завдань, що випливають зі змісту завдань ДСНС України (зокрема, пп. 1, 3, 4), так і завдань, що обумовлені специфікою професійного спрямування (зокрема, гасіння пожеж у пп. 2).

Розглядаючи функції територіальних підрозділів ДСНС України, спочатку необхідно з'ясувати, що саме являє собою поняття функція. Тлумачний словник С.І. Ожегова вказує на те, що функція – це «робота, здійснювана органом, організмом; роль, значення чого-небудь», або ж «обов'язок, коло діяльності; призначення, роль» [79, с. 701]. Великий тлумачний словник української мови також вказує, що одним із значень слова «функція» є обов'язок, коло діяльності або призначення чого-небудь [10, с. 1552].

На думку С.Г. Серьогіної, ґрунтовний науковий аналіз будь-якого явища неможливий без попереднього визначення тих чинників, що впливають на його сутність і зміст. Стосовно організації й діяльності органів публічної влади таким чинником є їх функції й компетенція, які дають динамічну характеристику владних інституцій, уможливлюючи глибше пізнання їх природи, призначення та змісту діяльності. Функції і компетенція органів публічної влади є одними з фундаментальних категорій державознавчої науки [158, с. 61].

Як зазначає О.Н. Ярмиш, поняття функцій держави і функцій державних органів увійшли до лексикону вітчизняної державознавчої науки ще на початку XIX ст. разом з ідеями конституціоналізму. Широко використовувались вони і в радянській теорії держави та права, ставши у 1970-ті рр. предметом широкої наукової дискусії. Сьогодні в юридичній науці переважає точка зору, згідно з якою функціями органів державної влади є основні напрями їх діяльності, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі. Кожний державний орган відповідно

до своєї компетенції виконує притаманні йому функції. Функції держави в цілому здійснюються через функції окремих державних органів. Державний орган, виконуючи свої функції, тим самим одночасно бере участь у реалізації різних функцій держави [188, с. 213].

В.Б. Авер'янов, розглядаючи співвідношення функцій держави та функцій державних органів, вказує, що функції держави і функції державних органів не є однопорядковими явищами (поняттями). У функціях держави виражається зміст її діяльності загалом (тобто всієї державної діяльності), а у функціях державних органів – лише зміст специфічної частини (ділянки) державної діяльності. Функції окремого органу держави говорять про соціальне призначення цього конкретного органу як особливої частини механізму держави. Між функціями держави і функціями органів держави прослідковується співвідношення, тотожне співвідношенню філософських категорій «цілого» та «частини». Частина завжди несе на собі відбиток цілого, виражає природу цілого, зберігає його певні специфічні риси. Частина існує остільки й тому, що існує ціле, до якого вона належить, і навпаки – без частини не існує цілого. Можна встановити взаємний перехід частин у ціле та цілого у частини. Кожна із цих категорій існує лише тому, що існує інша [1, с. 344].

Як зазначають Ю.С. Кіцул та Р.О. Лиса, під час здійснення адміністративної реформи актуалізується проблема функцій органів публічної адміністрації як інтегральної характеристики, визначення якої дозволить більш обґрунтовано формулювати пріоритети реформи. Ця проблематика зумовлена необхідністю формування сучасних уявлень про діяльність органів публічної адміністрації як рівноправного партнера, що діє в інтересах суспільства в цілому, людини і громадянина зокрема [38, с. 33].

Сутність і соціальне призначення органів публічної влади розкривається за допомогою функцій. Вони мають об'єктивний характер, обумовлюються залежно від основних завдань, що стоять перед владними інституціями на певному етапі розвитку. Функції органів публічної влади

характеризуються певною стабільністю, зазнаючи змін лише завдяки радикальним політичним, економіко-соціальним перетворенням, зміні державної організації, її пріоритетів. Функції органів публічної влади стосовно функцій держави мають похідний характер. Держава розподіляє їх між органами таким чином, щоб вони працювали узгоджено і являли собою єдиний цілісний механізм, який реалізує ці функції [158, с. 161].

Щодо безпосереднього визначення функцій органу публічної влади, то В.О. Серьогін пропонує розглядати їх як основні напрями діяльності такого органу, в яких виявляється їх сутність і призначення в державному механізмі [189, с. 314].

Натомість Ю.С. Кіцюл зазначає, що функції органів публічної адміністрації – це провідні напрями їх діяльності, в яких виражається цільове навантаження та з якими прямо пов’язані обсяг і зміст публічно-владних повноважень, що надаються цим суб’єктам [38, с. 34].

У свою чергу, С.Г. Серьогіна стверджує, що функції органів публічної влади – це об'єктивно обумовлені основні напрямки їх діяльності, що забезпечують поділ праці всередині державного механізму і характеризуються певною стабільністю, в яких відображаються завдання і соціальне призначення органів публічної влади [158, с. 162].

Якщо розглядати визначення, запропоноване В.О. Серьогіним, через призму діяльності територіальних підрозділів ДСНС України, то слід зазначити, що одним з основних напрямів їх діяльності є забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб [97]. У свою чергу, можна стверджувати, що в даних напрямах діяльності територіальних підрозділів ДСНС України виявляється також їх сутність та основне призначення в державному механізмі.

При цьому під механізмом держави в даному випадку потрібно

розуміти цілісну ієрархічну систему державних органів, що здійснюють державну владу, а також установ, підприємств, за допомогою яких виконуються завдання і функції держави. У свою чергу, елементом структури механізму держави є апарат держави, що складається з чиновників – державних службовців, які спеціально займаються управлінням [177, с. 43]. І у випадку з територіальними підрозділами ДСНС України державні службовці займаються управлінням саме у сфері цивільного захисту та захисту населення від надзвичайних ситуацій.

Практика виділення об’єктних функцій державних органів склалася в межах радянської юридичної науки, яка відмовлялася від будь-якого зв’язку з концепціями «буржуазного» державознавства і висувала на перший план класовий підхід до аналізу проблем держави та права. Функції держави, відповідно, визначались як головні напрямки діяльності держави, що виражають її класову сутність і призначення у суспільстві. Поряд з функціями держави у науковій літературі виділялися й функції її органів, однак принцип розподілу влад заперечувався як буржуазний, замість нього проголошувався принцип повновладдя Рад, а основні напрямки діяльності останніх визнавались первісними стосовно функцій усіх інших державних органів. Функції виконавчо-розпорядчих органів вважалися конкретизуючими функції Рад за окремими сферами державного і суспільного життя [189, с. 213].

Нині основними об’єктними функціями держави та її органів визнаються політична, економічна, соціальна, культурна, екологічна, оборонна, зовнішньополітична, зовнішньоекономічна, гуманітарна. За способами (формами) діяльності розрізняють законодавчу (нормотворчу), виконавчу, судову, установчу, контрольну та інтерпретаційну функції [189, с. 213].

З’ясувавши приблизний перелік функцій державних органів, існуючий на сьогоднішній у доктринальних положеннях вітчизняної науки, вважаємо за доцільне провести детальний аналіз кожної з даних функцій через призму

їх реалізації в діяльності територіальних підрозділів ДСНС України.

Першою з названих функцій є політична. На думку Л.Г. Удовики, вона полягає у виробленні внутрішньої політики держави, регулюванні сфери політичних відносин, забезпечення народовладдя [177, с. 24].

Так, В.М. Кириченко пропонує визначати політичними функціями напрямки діяльності держави та її органів зі створення умов для формування і функціонування державної влади на засадах демократії, регулювання сфери політичних відносин, забезпечення народовладдя [36, с. 61].

У свою чергу, В.М. Корецький та О.В. Зайчук зазначають, що політична функція передбачає розробку внутрішньої політики держави, регулювання сфери політичних відносин, забезпечення політичної стабільності, ефективне здійснення владних повноважень тощо [23, с. 227].

На перший погляд, аналіз джерел правового регулювання діяльності територіальних підрозділів ДСНС України свідчить, що ДСНС України не виконує функції з вироблення внутрішньої політики держави, регулювання сфери політичних відносин, забезпечення народовладдя.

Проте на практиці відомі випадки залучення сил територіальних підрозділів ДСНС задля сприяння у здійсненні народного волевиявлення громадянами України. Так, наказом ДСНС України від 11.10.2014 № 577 начальникам головних управлінь (управлінь) ДСНС України в областях та місті Київ належало організувати чергування у цілодобовому режимі з 18:00 25 жовтня до 09:00 27 жовтня 2014 року: 1) пожежних постів територіальних органів ДСНС України на об’єктах, де розміщено виборчі дільниці, для забезпечення первинного реагування у разі виникнення надзвичайних ситуацій, пожеж і подій та координації дій з представниками територіальних органів внутрішніх справ і виборчих дільниць; 2) оперативних груп для організації реагування у разі ускладнення пожежної і техногенної безпеки в зоні відповідальності, виникнення надзвичайних ситуацій та контролю за функціонуванням пожежних постів на об’єктах, задіяних до проведення виборів [111]. Аналогічні норми містилися також в наказі ДСНС від

16.05.2014 № 266. Наявність таких положень дає підстави припускати той факт, що територіальні підрозділи ДСНС України, хоча й не мають безпосереднього впливу на регулювання політичних відносин у державі, проте мають опосередковану причетність до сприяння забезпечення можливості здійснення народовладдя, а отже і до сприяння реалізації політичної функції державних органів.

Наступною серед функцій державних органів є економічна. Як зазначає Л.Г. Удовика, економічна функція полягає у регулюванні сфери економічних відносин, створення умов для розвитку виробництва; організації виробництва на основі визнання й захисту різних форм власності, підприємницької діяльності; прогнозування розвитку економіки [177, с. 24].

У свою чергу, В.М. Кириченко розподіляє економічну функцію на: 1) господарсько-стимулюючу – створення умов для розвитку виробництва, захист різних форм власності; 2) господарсько-організаційну – організація і програмування виробництва на державних підприємствах, розпорядження об'єктами державної власності, забезпечення права громадян на підприємницьку діяльність [36, с. 63].

Економічну функцію В.М. Корецький та О.В. Зайчук визначають як сукупність однорідних напрямків діяльності держави в сфері регулювання розвиту економіки країни в оптимальному режимі. Економічна функція держави складається з таких основних напрямків: а) фінанси; б) оподаткування; в) валютне регулювання; г) регулювання питань власності д) регулювання підприємництва [23, с. 227].

Аналіз нормативно-правової бази територіальних підрозділів ДСНС України свідчить, що даними підрозділами не здійснюється правове регулювання сфери фінансів, оподаткування, валютного регулювання та регулювання питань власності, оскільки дані функції покладено на інші центральні органи виконавчої влади (Міністерство фінансів України, Державна фіскальна служба та ін.). Що ж стосується регулювання підприємництва, то територіальні підрозділи ДСНС України наділені

повноваженнями виключно щодо перевірки питань дотримання правил та норм безпеки і не здатні здійснювати регуляторний вплив на підприємницьку діяльність.

Третьою з означених функцій державних органів є соціальна. Як вважає В.М. Кириченко, під соціальною функцією слід розуміти забезпечення соціального захисту особи, охорону здоров'я, соціальне забезпечення нормальних умов існування людини [36, с. 65].

У свою чергу, Л.Г. Удовика також зазначає, що соціальна функція передбачає забезпечення соціальної безпеки громадян, створення умов для повного здійснення їхнього права на працю, життєвий достатній рівень та ін. [177, с. 25].

За твердженням В.М. Корецького та О.В. Зайчука, соціальна функція держави полягає у створенні умов, що забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини шляхом гарантування певного обсягу благ за рахунок держави. До соціальної функції держави належить визначення основних напрямків соціальної політики, що потребує організації соціального життя, створює рівновагу та стабільність соціальних сил. В Україні соціальну політику становлять: регулювання ринку праці та зайнятості населення, у тому числі демографічна та міграційна політика; регулювання трудових відносин, у тому числі охорона праці і кадрова політика; регулювання системи оплати праці та доходів населення; організація системи соціального забезпечення населення (соціальне страхування, пенсійне забезпечення, соціальна та адресна допомога, соціальний захист окремих категорій громадян тощо); гуманітарна політика (освіта, наука, охорона здоров'я, культура, спорт, відпочинок, туризм); житлова політика тощо [23, с. 228].

З огляду на розширене тлумачення соціальної функції державних органів, надане В.М. Корецьким та О.В. Зайчуком, можемо стверджувати, що виконання соціальної функції територіальним підрозділам ДСНС України є непритаманним.

Наступною з вищеназваних функцій державних органів є культурна

функція. Так, Л.Г. Удовика розглядає культурну функцію як консолідацію націй, розвиток національної самосвідомості; сприяння розвитку самобутності всіх корінних народів і національних меншостей; організація утворення, сприяння розвитку культури, науки; охорона культурної спадщини та ін. [177, с. 25].

У свою чергу, В.М. Кириченко також дотримується позиції, відповідно до якої під культурною функцією слід розуміти забезпечення соціального захисту особи, охорону здоров'я, соціальне забезпечення нормальних умов існування людини [36, с. 65].

Більш широке тлумачення пропонують В.М. Корецький та О.В. Зайчук, відповідно до якого культурно-освітянська функція – це переважно фінансова та організаційна підтримка науково-дослідної діяльності, створення і забезпечення умов для задоволення культурних потреб людей, надання можливості загальної освіти, забезпечення високої якості освіти. Культурно-освітянська функція реалізується у таких напрямках: а) консолідація нації та розвиток її національної свідомості; б) сприяння розвитку самобутності усіх корінних народів та національних меншин; в) організація освіти; г) сприяння розвитку культури, науки і техніки; д) охорона культурної спадщини [23, с. 229].

Загалом виконання культурної функції не є притаманним для територіальних підрозділів ДСНС України, однак певну освітню функцію вони все ж виконують шляхом реалізації повноваження щодо проведення просвітницької і практично-навчальної роботи з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту [97].

Однією з вищезазначених функцій державних органів є екологічна функція. Так, Л.Г. Удовика з цього приводу зазначає, що екологічна функція полягає у забезпеченні екологічної безпеки й підтримки екологічної рівноваги на території держави; охороні й раціональному використанні природних ресурсів [177, с. 25].

Як забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної

рівноваги, охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів пропонує визначати екологічну функцію В.М. Кириченко [36, с. 65].

На думку В.М. Корецького та О.В. Зайчука, екологічна функція полягає у забезпеченні екологічного благополуччя громадян, їхньої екологічної безпеки, охороні навколишнього природного середовища, адже останнє є ареалом існування людства [23, с. 228].

На відміну від вищезазначених функцій державних органів, екологічна функція більшою мірою притаманна територіальним підрозділам ДСНС України. По-перше, головне управління у межах своєї компетенції бере участь у роботі регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій [97]. По-друге, відповідно до абзацу другого ст. 66 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», при проектуванні й експлуатації господарських та інших об'єктів, діяльність яких може шкідливо впливати на навколишнє природне середовище, розробляються і здійснюються заходи щодо запобігання аваріям, а також ліквідації їх шкідливих екологічних наслідків. Також відповідно до абзацу п’ятого даної статті у разі аварії, що спричинила забруднення навколишнього природного середовища, підприємства, установи, організації зобов'язані негайно приступити до ліквідації її наслідків [142]. А, як вже зазначалося, однією з ознак аварії, відповідно до КЦЗ, є аварійні викиди забруднюючих речовин та інший шкідливий вплив на навколишнє природне середовище [44].

Враховуючи вищенаведене, можемо стверджувати, що певною мірою виконання екологічної функції притаманне територіальним підрозділам ДСНС України, проте лише в рамках їхньої компетенції, оскільки для виконання екологічної функції передбачене існування спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади.

Наступною функцією державних органів є оборонна. Дану функцію Л.Г. Удовика відносить до зовнішніх функцій держави (а отже, і її органів) та

пропонує розглядати її як захист державного суверенітету від зовнішніх зазіхань як економічними, дипломатичними, так і військовими способами [177, с. 25].

У свою чергу, В.М. Кириченко також відносить оборонну функцію до зовнішніх функцій, проте не виділяє її окремо, а пропонує відносити її до розряду політичних функцій. При цьому вона також полягає у захисті державного суверенітету, обороні країни від зовнішнього нападу, анексії [36, с. 65].

В.М. Корецький та О.В. Зайчук взагалі розглядають оборонну функцію скоріше як частину військової функції. При цьому вони зазначають, що військова функція полягає у тому, що лише держава організує захист країни від того, хто напав ззовні, оголошує війну та веде загарбницькі війни. Слід мати на увазі, що історично військова функція була першою з зовнішніх функцій держави. Сучасне розуміння цієї функції ототожнює її з функцією оборони, що спрямована на забезпечення військової безпеки, захисту суверенітету та територіальної цілісності держави шляхом підтримки високого рівня збройних сил країни. Крім того, функція оборони полягає в організації боротьби проти підривної діяльності іноземних держав [23, с. 230]. З огляду на позицію авторів можемо дійти висновку, що віднесення оборонної функції до підвиду військових функцій пояснюється тим, що держава може вести не лише оборонні дії, а й загарбницькі війни, здійснюючи напад на інші держави.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про Збройні Сили України» Збройні Сили України – це військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності [130]. У свою чергу, відповідно до ч. 1 ст. 3 цього Закону, Збройні Сили України перебувають у підпорядкуванні Міністерства оборони України [130]. У свою чергу, Міністерство оборони України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у

формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва [146]. Отже, в першу чергу оборонна функція покладається на Збройні Сили України та Міністерство оборони України.

На практиці територіальні підрозділи ДСНС України брали участь у подоланні наслідків надзвичайної ситуації воєнного характеру, що має місце на території східних областей української держави. Так, відповідно до розпорядження КМУ від 11 червня 2014 р. № 588-р Державна служба з надзвичайних ситуацій утворює при своїх територіальних органах регіональні штаби з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції, під керівництвом заступників керівників територіальних органів Державної служби з надзвичайних ситуацій в областях та м. Києві; до участі в роботі Міжвідомчого координаційного штабу та регіональних штабів залучаються в установленому порядку працівники центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) [86].

На виконання вищезазначеного розпорядження було видано Наказ ДСНС України від 03.07.2014 № 356 «Про персональний склад Міжвідомчого координаційного штабу з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та зони проведення антитерористичної операції» та Наказ ДСНС України від 16.03.2015 № 149 «Про організацію роботи штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та забезпечення його готовності» [144; 140].

Враховуючи викладене, можемо дійти висновку, що територіальні підрозділи ДСНС України, хоча і не здійснюють безпосереднє виконання оборонної функції шляхом застосування зброї та бойової техніки, але сприяють у реалізації даної функції шляхом ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що виникають під час реалізації даної функції.

Також виділяють зовнішньополітичну та зовнішньоекономічну функції. Так, Л.Г. Удовика під зовнішньополітичною функцією розуміє встановлення й підтримку дипломатичних відносин з іноземними державами відповідно до загальноприйнятих норм і принципів міжнародного права [177, с. 25].

У свою чергу, В.М. Кириченко до зовнішньополітичної функції також відносить: організацію, підтримку і розвиток міждержавних договірних відносин на основі загальновизнаних принципів міжнародного права; участь у забезпеченні ненасильницького миру в усіх регіонах світу; участь у боротьбі з порушеннями міжнародного правопорядку, в тому числі з використанням військових засобів [36, с.67]. Позиція В.М. Корецького та О.В. Зайчука абсолютно не відрізняється від позиції В.М. Кириченка та Л.Г. Удовики.

Відповідно до Положення про Міністерство закордонних справ України одним з основних завдань Міністерства закордонних справ України є забезпечення проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, правових, наукових та інших зв'язків з іноземними державами, міжнародними організаціями, та здійснення аналізу відповідних тенденцій у цих сферах [145].

Отже, виходячи з положень нормативно-правових актів, можемо дійти висновку, що виконання зовнішньополітичної функції є абсолютно не притаманним для територіальних підрозділів ДСНС України.

Щодо зовнішньоекономічної функції, то Л.Г. Удовика тлумачить її як установлення й підтримку торгово-економічних відносин з іноземними державами; розвиток ділового партнерства й співробітництва в економічній сфері з усіма державами, незалежно від їхнього соціального ладу й рівня розвитку; інтеграцію у світову економіку [177, с. 25].

Окрім участі у міжнародному економічному співробітництві, інтеграції до світової економіки В.М. Кириченко відносить до економічної функції

державних органів також участь у розв'язуванні глобальних економічних і наукових проблем енергетики, космічного простору, використання морів і океанів тощо [36, с. 67].

Натомість В.М. Корецький та О.В. Зайчук розглядають зовнішньоекономічну функцію як взаємовигідну торгівлю з іншими країнами та регулювання митної справи [23, с. 229].

Як уже зазначалося, виконання зовнішньоекономічної функції також покладене на Міністерство закордонних справ України. Тому виконання даної функції не входить до компетенції територіальних підрозділів ДСНС України.

Ще однією функцією державних органів є гуманітарна. На думку Л.Г. Удовики, гуманітарна функція має також назву «культурна» і полягає у підтримці й розвитку культурних зв’язків з іноземними державами; забезпечення збереження історичних пам’ятників і інших об’єктів, що мають культурну цінність [177, с. 25].

З іншого боку, В.М. Кириченко до гуманітарної функції відносить участь у міжнародному забезпеченні та захисту прав людини; допомогу населенню інших країн у разі стихійного лиха та кризових ситуацій; участь у захисті природного середовища; участь у міжнародному культурному співробітництві [36, с. 67].

У свою чергу, В.М. Корецький та О.В. Зайчук зазначають, що гуманітарна функція – це підтримка та розвиток культурних та наукових зв’язків з іншими державами; забезпечення збереження історичних пам’яток та іншими об’єктів, що мають культурну цінність; вживання заходів щодо повернення культурних цінностей усього народу, які знаходяться за кордоном [23, с. 230].

Відповідно до Закону України «Про гуманітарну допомогу» гуманітарна допомога – це цільова адресна безоплатна допомога в грошовій або натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань, або допомога у вигляді виконання робіт,

надання послуг, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за кордоном, які потребують її у зв'язку з соціальною незахищеністю, матеріальною незабезпеченістю, важким фінансовим становищем, виникненням надзвичайного стану, зокрема внаслідок стихійного лиха, аварій, епідемій і епізоотій, екологічних, техногенних та інших катастроф, які створюють загрозу для життя і здоров'я населення, або тяжкою хворобою конкретних фізичних осіб, а також для підготовки до збройного захисту держави та її захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту [107]. Гуманітарна допомога є різновидом благодійництва і має спрямовуватися відповідно до обставин, об'єктивних потреб, згоди її отримувачів та за умови дотримання вимог ст. 3 Закону України "Про благодійну діяльність та благодійні організації".

Стаття 4 Закону «Про гуманітарну допомогу» передбачає, що спеціально уповноважені державні органи з питань гуманітарної допомоги приймають рішення за погодженням із органами доходів і зборів, центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони здоров’я, у сфері економічного розвитку, державну фінансову політику, державну політику у сфері цивільного захисту, Міністерством внутрішніх справ України, органами Національної поліції, Національним банком України чи його філіями (територіальними управліннями) [107].

Постановою КМУ від 21 лютого 2001 р. № 161 затверджено порядок надання Україною гуманітарної допомоги. Відповідно до цього порядку гуманітарна допомога іншим країнам надається Україною відповідно до акта Верховної Ради або Президента України. Державна служба з надзвичайних ситуацій організовує закупівлю товарів і послуг, зокрема із завантаження, вивезення та складування вантажів, здійснює їх супроводження до місця призначення та передачу отримувачам. Державна служба з надзвичайних ситуацій у десятиденний термін після надходження інформації про передачу

вантажу гуманітарної допомоги отримувачам надсилає МЗС та Мінсоцполітики відповідне повідомлення [127].

Існує багато прикладів практичної реалізації гуманітарної функції ДСНС України. Так, Указом Президента України від 23.02.2012 № 146 «Про надання гуманітарної допомоги Республіці Куба» відповідно до ст. 10 Закону України «Про гуманітарну допомогу» постановлено: надати гуманітарну допомогу Республіці Куба; Кабінету Міністрів України забезпечити надання гуманітарної допомоги Республіці Куба [137]. У свою чергу, розпорядженням КМУ від 14 березня 2012 р. № 219-р «Про надання гуманітарної допомоги Республіці Куба» на виконання Указу Президента України від 23 лютого 2012 р. № 146 «Про надання гуманітарної допомоги Республіці Куба» передбачено виділити Міністерству надзвичайних ситуацій 78 916,826 тис. гривень для надання гуманітарної допомоги Республіці Куба. Міністерству надзвичайних ситуацій: узгодити з Міністерством фінансів та Міністерством економічного розвитку і торгівлі перелік витрат, пов’язаних з наданням гуманітарної допомоги Республіці Куба; забезпечити закупівлю, відправлення, доставку та передачу вантажу гуманітарної допомоги [138]. А відповідно до Наказу МНС України від 11.09.2012 № 1190 передбачено створити групу МНС України для передачі вантажу гуманітарної допомоги Республіці Куба у складі головного фахівця відділу закупівель гуманітарної допомоги, списання та реалізації майна Департаменту ресурсного забезпечення та начальника відділу організації та моніторингу проведення конкурсних торгів Управління забезпечення ОРС ЦЗ МНС України [139].

Враховуючи викладене, можемо дійти висновку, що територіальні підрозділи ДСНС України (або їх окремі представники) у разі необхідності можуть бути залучені до виконання гуманітарної функції.

Окремо слід приділити увагу функціям, які є безпосередньо притаманними територіальним підрозділам ДСНС України. Як уже зазначалося, цивільний захист – це функція держави [45]. Під цивільним захистом М.І. Стеблюк розуміє систему 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 форм власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період. При цьому до мети цивільного захисту М.І. Стеблюк відносить: реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту; проведення заходів безпеки та захисту населення і територій, об'єктів національної економіки і культурних цінностей та довкілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час та особливий період; участь у подоланні наслідків глобальних техногенних, геофізичних, економічних катастроф на територіях іноземних держав відповідно до міжнародних договорів України [165, с. 20].

Також безпосередньо до функцій територіальних підрозділів ДСНС України віднесено техногенну безпеку. Під техногенною безпекою КЦЗ розуміє відсутність ризику виникнення аварій та/або катастроф на потенційно небезпечних об'єктах, а також у суб'єктів господарювання, що можуть створити реальну загрозу їх виникнення. Техногенна безпека характеризує стан захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного характеру. При цьому забезпечення техногенної безпеки є особливою (специфічною) функцією захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій [44].

Як зазначає А. Рожков, Забезпечення техногенної безпеки доцільно розглядати як сукупність дій органів влади, суб'єктів господарювання, керівників (власників) та відповідальних осіб об'єктів, спрямованих на попередження аварій, аварійних та надзвичайних ситуацій техногенного характеру на небезпечних об'єктах та територіях [155, с. 30].

На думку В.М. Гриньової та М.М. Новікової, головною метою

державної політики у галузі зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру повинно стати забезпечення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства та навколишнього середовища в межах показників прийнятого ризику, критерії (нормативи) яких встановлюються для відповідного періоду соціально-економічного розвитку країни з урахуванням світового досвіду. При цьому основними цілями мають бути: 1) зосередження основних зусиль на прогнозуванні та попередженні надзвичайних ситуацій; 2) забезпечення високої готовності органів управління та сил оперативного реагування на надзвичайні ситуації; 3) створення системи формування відомчих та регіональних резервів матеріально-технічних ресурсів на випадок виникнення надзвичайної ситуації; 4) реальний захист населення та територій від впливу негативних чинників техногенного та природного характеру шляхом вжиття заходів щодо їх запобігання; 5) ефективне функціонування та розвиток систем проведення авіаційних робіт з пошуку та рятування, реагування на надзвичайні ситуації на водних об'єктах [17, с. 167].

Переходячи до розгляду принципів діяльності територіальних підрозділів ДСНС України, необхідно приділити увагу безпосередньо визначенню самих принципів. Тлумачний словник української мови визначає принцип як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напряму, або як особливість, покладену в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось, правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства [10, с. 1124].

Словник С.І. Ожегова також тлумачить слово «принцип» як вихідне положення якої-небудь теорії, вчення, науки; переконання, погляд на речі; основна особливість у влаштуванні чого-небудь [79, с. 483].

Натомість В.В. Молдован та Л.І. Чулінда наводять визначення не принципів взагалі, а конкретно принципів права, зазначаючи, що принципи права – це основні ідеї, вихідні положення, які закріплені в законі, мають

загальну значущість, вищу імперативність (веління) і відображають суттєві положення права. При цьому принципи права об'єктивно зумовлені економічним, соціальним, політичним ладом суспільства, що існує в певній країні, соціальною природою держави і права, характером пануючого політичного і державного режиму, основними принципами побудови і функціонування політичної системи певного суспільства [61, с. 49].

Юридична енциклопедія Ю.С. Шемшученка під принципом розуміє основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо). Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принцип є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний) [187, с. 411].

Положення про Головні управління ДСНС України не передбачають безпосереднього визначення принципів діяльності даних підрозділів або ж переліку таких принципів. Тому в даному випадку вважаємо за доцільне звернутися до положень КЦЗ. З одного боку, даний нормативно-правовий акт також не містить наведення переліку вищезгаданих принципів, однак його ст. 7 наводить перелік основних принципів здійснення цивільного захисту [44]. А територіальний підрозділ ДСНС України є органом, уповноваженим на забезпечення реалізації державної політики у сферах цивільного захисту [97]. Отже, дані принципи здійснення цивільного захисту безпосередньо поширюють свої дію на діяльність територіальних підрозділів ДСНС України [68, с. 79].

Першим принципом здійснення цивільного захисту є гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя,

здоров’я та власності [44]. Для більш повного розуміння змісту даного принципу необхідно зазначити, що права і свободи людини та громадянина – це правові можливості людини, необхідні для її існування та розвитку особи, які визнаються невід’ємними, мають бути загальними і рівними для кожного, забезпечуватися і захищатися державою в обсязі міжнародних стандартів. Об’єктивно вони визначаються досягнутим рівнем розвитку людства (економічним, духовним, соціальним) [62, с. 23]. У свою чергу, суб’єктивні юридичні обов’язки нерозривно пов’язані з правами і не можуть існувати відокремлено одне від одного, оскільки право одного суб’єкта не може бути реалізоване окремо від виконання обов’язку іншим суб’єктом [47, с. 38].

Конституція України в ст. 3 зазначає, що людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [50]. Науково-практичний коментар до Конституції України містить думку про те, що наведене положення стисло відтворює зміст концептуальних засад преамбули Загальної декларації прав людини, чим власне і має обумовлюватись відповідність приписів Конституції України міжнародним стандартам прав людини. Принципово важливим є визнання людини соціальною цінністю: адже це означає, що людина є цінністю не тільки для самої себе, а й для всього суспільства, для соціуму [74, с. 112].

Відповідно до ст. 27 Конституції України Кожна людина має невід'ємне право на життя. Ніхто не може бути свавільно позбавлений життя. Обов'язок держави – захищати життя людини. Кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань [50]. Коментар містить положення про те, що держава бере на себе певні обов'язки щодо захисту життя. Це випливає з положення ст. 27 про заборону свавільного позбавлення життя. Такими обов'язками слід вважати: обов'язок держави криміналізувати вбивство; обов'язок держави не позбавляти будь-яку особу життя свавільно; обов'язок відмовитися від смертної кари як засобу кримінального покарання; заборона екстрадиції особи в державу, в якій до

неї може бути застосована смертна кара; заборона вислання особи в державу, в якій буде існувати загроза її життю; обов'язок держави забезпечувати захист права на життя за умов, коли існує висока вірогідність абсолютної загрози життю людини [74, с. 112]. Однак, на нашу думку, даний перелік випадків не є вичерпним. З одного боку цивільний захист спрямований на захист населення та майна від надзвичайних ситуацій. З іншого, надзвичайна ситуація – це обстановка, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров’ю населення та завдання значних матеріальних збитків [44]. Отже, можемо стверджувати, що держава бере на себе обов’язок щодо захисту життя людини від надзвичайних ситуацій.

Щодо захисту власності, то В.В. Молдован зазначає, що захист права власності є одним з першочергових завдань для держави, оскільки це право становить основу для забезпечення інших соціально-економічних прав [62, с. 111].

Безпосередня реалізація даного принципу покладається на територіальні підрозділи ДСНС України, які забезпечують гасіння пожеж, рятування людей, надання допомоги у 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, забезпечують інформування громадськості про реалізацію державної політики з питань, що належать до компетенції ДСНС України [65, с. 81].

Наступним принципом діяльності територіальних підрозділів ДСНС України є комплексний підхід до вирішення завдань цивільного захисту [44]. Тлумачний словник С.І. Ожегова визначає комплекс як сукупність чого-небудь [79, с. 234]. Комплексний підхід також прийнято називати системним.

У свою чергу, Ю.О. Шабанова зазначає, що системний підхід – це напрям методології досліджень, який полягає у вивченні об’єкта як цілісної множини елементів в сукупності відношень і зв'язків між ними, тобто розгляд об'єкта як системи. Основними принципами системного підходу є: 1) цілісність, яка дозволяє розглядати систему одночасно і як єдине ціле, і як

підсистему рівнів, що знаходяться вище; 2) ієрархічність побудови, тобто наявність множини (принаймні двох) елементів, які розташовані на основі підпорядкування елементів нижчого рівня елементам вищого рівня. Реалізацію цього принципу добре видно на прикладі будь-якої конкретної організації, яка являє собою взаємодію двох підсистем: керуючої і керованої, де одна підпорядковується іншій; 3) структуризація, яка дозволяє аналізувати елементи системи і їх взаємозв'язки в рамках конкретної організаційної структури. Як правило, процес функціонування системи обумовлений не стільки властивостями її окремих елементів, скільки властивостями самої структури; 4) множинність – дозволяє використовувати множину кібернетичних, економічних і математичних моделей для опису окремих елементів і системи в цілому; 5) системність – властивість об'єкта мати усі ознаки системи [186, с. 31].

Виходячи з наведених положень, можемо дійти висновку, що застосування комплексного підходу до вирішення проблем цивільного захисту потребує розгляду цивільного захисту як сукупності взаємопов’язаних елементів (компонентів), що має вихід (мету), вхід (ресурси), зв’язок із зовнішнім середовищем, зворотній зв’язок. При цьому елементами такої системи виступають раніше перелічені завдання, а метою є виконання всіх цих завдань задля забезпечення цивільного захисту населення.

Третім завданням цивільного захисту є пріоритетності завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров’я громадян [44]. Визнання пріоритетності збереження здоров’я та життя людини притаманно не лише законодавству у сфері цивільного захисту. Так, Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров’я» передбачає серед принципів охорони здоров'я в Україні визнання охорони здоров'я пріоритетним напрямом діяльності суспільства і держави, одним з головних чинників виживання та розвитку народу України [80].

Дані положення випливають в першу чергу зі змісту вищеназваної ст. 3

Конституції України, яка визнає людину, її життя та здоров’я найвищою соціальною цінністю в державі. Причому, оскільки ця цінність є найвищою, то жодне інше явище не може цінуватися суспільством вище, аніж людина, не може, так би мовити, перевершити її цінність. Усі інші соціальні цінності мають бути підпорядковані, субординовані цінності людини. Це, на перший погляд, суто філософське положення може набувати і значного практичного резонансу у разі, умовно кажучи, конкуренції цінностей: воно дає відповідну орієнтацію державі, тим чи іншим осередкам суспільства, громадським організаціям, іншим суб'єктам (у тому числі й фізичним особам) при розв'язанні ціннісних колізій: не існує такої цінності, заради якої можна було б пожертвувати людиною [74, с. 126]. Отже, даний принцип здійснення цивільного захисту диктує територіальним підрозділам ДСНС України вимогу, відповідно до якої, з одного боку, надання допомоги людині у випадку надзвичайної ситуації є їх першочерговим завданням; з іншого боку, не може існувати жодної підстави для того, щоб пожертвувати життям людини у разі виникнення надзвичайної ситуації, задля врятування будь-яких матеріальних цінностей чи інших ресурсів.

Наступним принципом цивільного захисту є максимально можливе, економічно обґрунтоване зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій [44]. Концепція захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, затверджена Указом Президента України від 26.03.1999 № 284/99, передбачає, що забезпечення безпеки та захисту населення в Україні, об'єктів економіки і національного надбання держави від негативних наслідків надзвичайних ситуацій повинно розглядатися як невід'ємна частина державної політики національної безпеки і державного будівництва, як одна з найважливіших функцій центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад. Першим кроком у цьому напрямі є схвалення Концепції захисту населення і територій як системи поглядів, що визначають стратегічні напрями та засоби вирішення проблеми,

реальне створення територіальних і функціональних підсистем Єдиної державної системи запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного і природного характеру та реагування на них [133].

На нашу думку, максимально можливе зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій як принцип не потребує додаткового розкриття, оскільки одразу стає зрозумілим, що запобігання надзвичайним ситуаціям покладено в основу сучасної системи цивільного захисту, на відміну від своїх історичних попередників, для яких більш характерною була боротьба з наслідками надзвичайних ситуацій, ніж запобігання їх виникненню. Що ж до економічної обґрунтованості, то даний принцип, на нашу думку, є цілком доцільним. Це можна проілюструвати на прикладі діяльності великих хімічних підприємств, що займаються діяльністю, пов'язаною з небезпечними отруйними речовинами. З одного боку, припинення діяльності таких підприємств забезпечило б можливість уникнення аварій на них та викидів отруйних речовин у навколишнє середовище. Однак це призвело б до завдання значних матеріальних збитків економіці держави, що сьогодні є неприпустимим. Тому КЦЗ ставить перед територіальними підрозділами ДСНС України завдання щодо проведення перевірок дотримання правил безпеки, а також забезпечення ефективної діяльності системи швидкого реагування на надзвичайні ситуації на таких підприємствах без завдання істотної шкоди їх діяльності, що могла б призвести до серйозних матеріальних збитків [68, с. 80].

П'ятим принципом цивільного захисту в Україні є централізація управління, єдиноначальність, підпорядкованість, статутна дисципліна Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, аварійно-рятувальних служб [44]. Як уже зазначалося, територіальні підрозділи ДСНС України представляють центральний орган виконавчої влади на місцях. Як визначає В.В. Коваленко, поняття «система органів» щодо гілки виконавчої влади означає: по-перше, відокремленість відповідної групи державних органів, що входять до конкретної системи, від решти видів органів держави; по-друге,

чітко визначений склад даної системи; по-третє, наявність у сукупності відповідних державних органів певних ознак, притаманних складним соціальним системам, зокрема таких, як: єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками тощо [40, с. 401].

Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту (ОРС ЦЗ) передбачає, що ОРС ЦЗ складається з органів управління, аварійно-рятувальних формувань центрального підпорядкування, аварійно-рятувальних формувань спеціального призначення, спеціальних авіаційних та інших формувань, державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин), навчальних центрів, формувань та підрозділів забезпечення. При цьому до формувань, що підпорядковані територіальним органам ДСНС України, відносяться: аварійно-рятувальні загони спеціального призначення; державні пожежно-рятувальні загони; державні пожежно-рятувальні загони з охорони об’єктів від пожеж; державні пожежно-рятувальні частини; державні пожежно-рятувальні частини з охорони об’єктів від пожеж; державні пожежно-рятувальні пости; державні пожежно-рятувальні пости з охорони об’єктів від пожеж; професійні пожежні частини; професійні пожежні частини з охорони об’єктів від пожеж; професійні пожежні пости; професійні пожежні пости з охорони об’єктів від пожеж; оперативно-координаційні центри; центри оперативного зв’язку, телекомунікаційних систем та інформаційних технологій; загони (частини, пости) технічної служби; воєнізовані гірничорятувальні (аварійно-рятувальні) загони; центри забезпечення діяльності, інші підрозділи. Органами управління ОРС ЦЗ є апарат ДСНС України та головні управління ДСНС в областях та місті Києві [121]. Отже, на територіальні підрозділи ДСНС України покладається забезпечення централізації управління, єдиноначальності, підпорядкованості ОРС ЦЗ.

Щодо забезпечення статутної дисципліни, то тут необхідно звернутися до Закону України «Про Дисциплінарний статут служби цивільного

захисту». Даний нормативно-правовий акт встановлює, що службова дисципліна – це бездоганне та неухильне виконання особами рядового і начальницького складу службових обов'язків, установлених Кодексом цивільного захисту України, цим Статутом, іншими нормативно-правовими актами та контрактом про проходження служби в органах і підрозділах цивільного захисту. Службова дисципліна ґрунтується на усвідомленні особами рядового і начальницького складу своїх службових обов'язків та вірності Присязі, що складається особами рядового і начальницького складу відповідно до закону. Службова дисципліна в органах і підрозділах цивільного захисту зобов'язує кожну особу рядового і начальницького складу під час проходження служби: виконувати вимоги Присяги, контракту, накази начальників, додержуватися цього Статуту та інших нормативно-правових актів; захищати життя, здоров'я, права та власність громадян, територію, інтереси суспільства і держави у разі виникнення надзвичайних ситуацій; бути чесним, сумлінним і дисциплінованим; стійко переносити всі труднощі та обмеження, пов'язані із службою, не шкодувати сил під час виконання поставлених завдань; постійно вдосконалювати професійну майстерність, підвищувати свій професійний рівень; додержуватися норм професійної та службової етики, не вчиняти дій, що можуть призвести до неналежного виконання службових обов'язків, бути вільним від впливу політичних партій і громадських організацій та ін. [110].

Шостим принципом здійснення цивільного захисту є принцип гласності, прозорості, вільного отримання та поширення публічної інформації про стан цивільного захисту, крім обмежень, встановлених законом [44].

Проблема розмежування принципів гласності, відкритості та прозорості стоїть перед представниками вітчизняної правової науки вже не перший рік. Великий тлумачний словник української мови визначає, що гласний – це доступний для широкої громадськості; відкритий, публічний [10, с. 244]. Найчастіше принцип гласності асоціюють із здійсненням

судочинства, оскільки гласність та відкритість судового процесу є притаманною для таких процесів, як, наприклад, цивільний (ст. 6 ЦПК) або адміністративний (ст. 7 КАС) [184; 42]. Так, А.О. Маляренко пропонує визначати, що принцип гласності у цивільному судочинстві, зокрема, полягає: у наданні широкій громадськості права бути присутніми на відкритих судових засіданнях; робити письмові записи, а також використовувати портативні аудіотехнічні пристрої, а також у транслюванні судового засідання по радіо і телебаченню; накладенні на суд кореспондуючого обов’язку забезпечити можливість реалізації вищеперерахованих прав через розміщення публікації про час і місце відповідного судового засідання; через надання можливості особам, які беруть участь у справі, ознайомитися з матеріалами справи; через публічне проголошенням прийнятих рішень та оприлюднення їх на офіційному веб-сайті [57, с. 2].

Щодо діяльності територіальних підрозділів ДСНС України, то для неї також є притаманним дотримання принципів, схожих на перелічені ознаки цивільного судочинства. Так, відповідно до Закону України «Про інформацію» за порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. До інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені відомості про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення [132]. У свою чергу, Закон України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що право на доступ до публічної інформації гарантується обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом. Доступ до інформації забезпечується шляхом: 1) систематичного та оперативного оприлюднення

інформації: а) в офіційних друкованих виданнях; б) на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; в) на єдиному державному веб-порталі відкритих даних; г) на інформаційних стендах; д) будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію [111].

Територіальні підрозділи ДСНС України забезпечують інформування громадськості про реалізацію державної політики з питань, віднесених до компетенції ДСНС України, та проводять інформаційно-роз'яснювальну, агітаційно-пропагандистську та культурно-масову роботу з питань безпеки життєдіяльності та популяризації служби цивільного захисту. Також Головне управління з метою організації своєї діяльності забезпечує доступ до публічної інформації, що перебуває у його володінні [97].

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» право на доступ до публічної інформації гарантується: визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє [111]. Як уже зазначалося, відділ зв'язків зі ЗМІ та роботи з громадськістю є самостійним структурним підрозділом головного управління ДСНС України у Запорізькій області, відповідальним за зв'язки із засобами масової інформації та роботи з громадськістю. Одним з основних завдань такого відділу є оперативне інформування мешканців регіону та населення держави про пожежі й інші надзвичайні події, що сталися в регіоні, а також в Україні та за її межами; реагування щодо надання відповідної інформації на інформаційні запити населення [84; 66, с. 44].

Сьомим принципом діяльності територіальних підрозділів ДСНС України є принцип добровільності – у разі залучення громадян до здійснення заходів цивільного захисту, пов'язаних з ризиком для їхнього життя і здоров'я [44]. На нашу думку, даний принцип також безпосередньо пов'язаний із змістом ст. 3 Конституції України. Як уже зазначалося, при конкуренції між збереженням життя людини та будь-якими іншими

цінностями перевагу має отримувати саме життя та здоров’я людини. Тим більше, що захист населення і територій від надзвичайних ситуацій є завданням територіальних підрозділів ДСНС України [97]. Тому залучення громадян до здійснення заходів цивільного захисту, пов’язаних з ризиком для їхнього життя і здоров’я, можливе тільки за умови їх добровільної згоди, оскільки їх життя та здоров’я є найвищою соціальною цінністю і вони не мають обов’язку щодо здійснення таких заходів [67, с. 48].

Восьмим принципом діяльності територіальних підрозділів ДСНС України є відповідальність посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за дотримання вимог законодавства з питань цивільного захисту. Глава 33 КЦЗ має назву «Відповідальність за порушення законодавства у сфері цивільного захисту». Єдина стаття, яка міститься в даній главі, встановлює, що особи, винні у порушенні законодавства у сфері цивільного захисту, несуть відповідальність відповідно до закону [44].

Стаття 19 Конституції України встановлює, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [50].

Закон України «Про державну службу» встановлює, що посада державної служби – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов’язками у межах повноважень [108].

Як зазначає Т.О. Коломоєць, до посадових осіб належать керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законодавчими актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. Посадові особи мають право здійснювати в межах своєї компетенції владні дії, які

призводять до виникнення юридичних наслідків [46, с. 129].

Статтею 8 Закону України «Про державну службу» встановлено, що сумлінне і професійне виконання своїх посадових обов'язків є одним з основних обов'язків державних службовців [108].

У свою чергу, ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III зазначає, що посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [150]. Абзац другий ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачає, що додержання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування; забезпечення відповідно до їх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування є одним з основних обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування. А ст. 23 цього ж Закону встановлює, що особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом [150].

Щоб з'ясувати, яких саме вимог законодавства мають дотримуватися посадові особи органів державної влади та органів державної влади та органів місцевого самоврядування, необхідно звернутися до ст. 19 Кодексу цивільного захисту. Так, у ч. 1 цієї статті зазначено, що до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій у сфері цивільного захисту належить: забезпечення цивільного захисту на відповідній території; забезпечення реалізації вимог техногенної безпеки на потенційно небезпечних об'єктах та інших суб'єктах господарювання, які можуть створити реальну загрозу виникнення аварії, що належать до сфери їх управління; розроблення та забезпечення реалізації регіональних, місцевих програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих

на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки; керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням; створення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та підтримання у постійній готовності територіальної системи централізованого оповіщення, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування та ін. У свою чергу, ч. 2 згаданої статті передбачає, що до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту належить: забезпечення цивільного захисту на відповідній території; організація робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території міст, селищ та сіл, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій; організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [44].

Враховуючи той факт, що ст. 19 Кодексу цивільного захисту відносить вищезгаданий перелік дій до повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а забезпечення діяльності цих органів, відповідно до повноважень, є обов’язком службовців, то порушення цих норм має бути підставою для притягнення до відповідальності.

Тепер необхідно зупинитися на конкретних видах відповідальності. Відповідно до положень Кримінального кодексу України підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого Кримінальним кодексом.

Враховуючи, що восьмий принцип діяльності ДСНС передбачає відповідальність посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, то тут можна звернутися до Розділу XVII

Кримінального кодексу України, яким передбачено відповідальність за злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов’язаної з наданням публічних послуг. Оскільки виконання приписів законів, що стосуються окремих питань цивільного захисту, посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування є їх службовим обов’язком, то яскравим прикладом відповідальності за порушення у цій сфері є ст. 367 Кримінального кодексу України, яка передбачає відповідальність за службову недбалість. Під службовою недбалістю варто розуміти невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам окремих юридичних осіб [52]. Варто зазначити, що обов’язковою передумовою відповідальності за даний вид злочину є настання суспільно-небезпечних наслідків [68, с. 82].

Наступним видом відповідальності, який слід розглянути, є адміністративна відповідальність. Відповідно до ч. 2 ст. 9 КУпАП адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [43]. Аналізуючи зміст КУпАП, можемо говорити про наявність як мінімум двох підстав для адміністративної відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту. Ці підстави можливо поділити на спеціальну та загальну. Спеціальною підставою для адміністративної відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за порушення у сфері цивільного захисту є ст. 188-16, яка передбачає відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань цивільного захисту, нагляду та контролю за станом захисту територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру,

щодо розроблення та реалізації заходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [68, с. 82].

Загальною підставою для адміністративної відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за порушення у сфері цивільного захисту є ст. 172-9, яка передбачає відповідальність за невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення. Обґрунтуванням виділення такої підстави як загальної є той факт, що відповідальність за ст. 172-9 КУпАП настає не лише за порушення у сфері цивільного захисту, адже корупційне правопорушення може бути вчинено і в інших сферах [43].

Останнім принципом здійснення цивільного захисту є принцип виправданого ризику та відповідальності керівників сил цивільного захисту за забезпечення безпеки під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт [44]. Сьогодні відсутнє законодавчо визначене поняття виправданого ризику, проте для більш детального тлумачення принципу виправданого ризику можна скористатися змістом ст. 42 Кримінального кодексу України. Загалом дана стаття визначає, що діяння (дія або бездіяльність), яке заподіяло шкоду правоохоронюваним інтересам, якщо це діяння було вчинене в умовах виправданого ризику для досягнення значної суспільно корисної мети не є злочинним. Проте частина друга цієї статті визначає, що ризик визнається виправданим, якщо мету, що була поставлена, не можна було досягти в даній обстановці дією (бездіяльністю), не поєднаною з ризиком, і особа, яка допустила ризик, обґрунтовано розраховувала, що вжиті нею заходи є достатніми для відвернення шкоди правоохоронюваним інтересам [52]. Якщо розглядати визначення виправданого ризику, встановлене ч. 2 ст. 42 Кримінального кодексу України, через призму діяльності територіальних підрозділів ДСНС України, то ризик під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних

робіт силами цивільного захисту буде вважатися виправданим, якщо мету, що була поставлена, не можливо було досягти в даній обстановці дією (бездіяльністю), не поєднаною з ризиком, і керівник, який допустив ризик, обґрунтовано розраховував, що вжиті ним заходи є достатніми для відвернення шкоди правоохоронюваним інтересам.

У той же час частина третя ст. 42 Кримінального кодексу України встановлює, що ризик не визнається виправданим, якщо він завідомо створював загрозу для життя інших людей або загрозу екологічної катастрофи чи інших надзвичайних подій [52].

Щодо відповідальності керівників сил цивільного захисту за забезпечення безпеки під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, то цей принцип є нерозривно пов’язаним з принципом виправданого ризику, оскільки у випадку, якщо ризик під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт не буде визнано виправданим, то винні керівники можуть понести відповідальність залежно від виду охоронюваних законом інтересів, яким буде завдано шкоду.

В рамках дослідження принципів діяльності територіальних підрозділів ДСНС України неможливо оминути увагою і принципи діяльності підпорядкованих підрозділів. Так, аналізуючи зміст Положення 13 ДПРЧ ГУ ДСНС України у Запорізькій області, можемо відзначити наявність таких принципів: 1) пріоритетність завдань, пов’язаних із рятуванням життя і охороною здоров’я людей; 2) безумовне надання переваги забезпеченню раціональної та превентивної безпеки життєдіяльності населення; 3) ефективне і комплексне використання наявних сил і засобів, призначених для організації запобігання НС і реагування на них; 4) обов’язкове та першочергове виконання заходів, спрямованих на запобігання виникненню пожеж і НС техногенного та природного характеру, загибелі людей і мінімізацію їх негативних наслідків; 5) забезпечення постійної готовності до оперативного реагування на пожежі та НС як в мирний час, так і в умовах особливого періоду; 6) постійне дотримання високого рівня професіоналізму

особового складу, якість підготовки якого повинна відповідати міжнародним стандартам із пожежно-рятувальної справи; 7) зміцнення дисципліни та створення необхідних умов для несення служби; комплектування особового складу 13 ДПРЧ за станом здоров'я при постійному підтриманні належного фізичного та психологічного рівня підготовки пожежних та рятувальників і створення необхідних умов для постійного підтримання фізичного та психологічного рівня підготовки особового складу, забезпечення дотримання норм законодавства з охорони праці [94].

З огляду на вищевикладені принципи можемо зауважити таке. По-перше, принципи, що розглядалися нами як такі, якими керуються територіальні підрозділи ДСНС України, представлені у Положенні 13 ДПРЧ ГУ ДСНС України у Запорізькій області лише в першому пункті. Однак даний перелік ми не можемо вважати вичерпним, оскільки підпорядковані підрозділи у своїй діяльності керуються в тому числі і КЦЗ, а отже на них розповсюджується і дія принципів, зазначених в даному Кодексі. По-друге, аналізуючи принципи діяльності 13 ДПРЧ ГУ ДСНС України у Запорізькій області, можемо дійти висновку, що більшість з них обумовлена вузькоспеціалізованим характером діяльності даного територіального підрозділу. Так, наприклад, простежується акцентування на принципах, пов'язаних із гасінням пожеж, що у свою чергу обумовлюється основним (хоча і не єдиним) напрямом діяльності даного підрозділу.

Також пропонуємо розглянути принципи Аварійно-рятувального загону ГУ ДСНС України у Запорізькій області як ще одного підпорядкованого підрозділу. До них, зокрема, належать такі, як: 1) пріоритетність завдань, пов'язаних з рятуванням життя і охороною здоров'я людей та збереженням довкілля; 2) безумовне надання переваги забезпеченню раціональної та превентивної безпеки життєдіяльності населення; 3) обов'язковість своєчасної реалізації заходів, спрямованих на запобігання виникненню надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру і мінімізацію їх негативних наслідків; 4) ефективне і комплексне

використання наявних сил і засобів, призначених для організації запобігання надзвичайним ситуаціям і реагування на них; 5) забезпечення постійного та обов’язкового аварійно-рятувального обслуговування об’єктів і територій, що знаходяться у зоні відповідальності Загону; 6) забезпечення постійної готовності до оперативного реагування на надзвичайні ситуації як у мирний час, так і в умовах особливого періоду; 7) забезпечення високого рівня професіоналізму особового складу, зміцнення дисципліни, створення необхідних умов для несення служби; 8) взаємодія з іншими органами та підрозділами цивільного захисту [164].

З огляду на вищезазначені принципи можемо зауважити таке. По-перше, Аварійно-рятувальний загін спеціального призначення ГУ ДСНС України у Запорізькій області аналогічно до 13 ДПРЧ ГУ ДСНС України у Запорізькій області та самого ГУ ДСНС України у Запорізькій області керується не лише положенням, а й КЦЗ, що у свою чергу поширює на нього принципи, наведені в даному кодифікованому нормативно-правовому акті. По-друге, можемо прослідкувати схожість деяких принципів між окремими територіальними підрозділами при збереженні дещо різного формулювання (наприклад, пп. 3 вищезазначеного положення про аварійно-рятувальний загін та пп. 4 положення про 13 ДПРЧ).

Здійснивши правовий аналіз принципів діяльності територіальних підрозділів ДСНС України, можемо переходити до розгляду їх адміністративно-правових повноважень. Термін «повноваження» походить від англійського «procuracy», нім. «vollmacht» і означає право однієї особи (представника) здійснювати дії від імені іншої особи (тієї, яку представляють), чим самим створювати, змінювати або припиняти права й обов’язки останньої [161, с. 250]. В етимологічному розумінні «повноваження» – це «право, надане кому-небудь для здійснення чогось» [10, с. 814]. В юридичній літературі обґрунтовано панують погляди щодо повноважень органів публічної влади та їх посадових осіб як нерозривного поєднання прав і обов'язків [53, с. 233].

На думку Г. Ткача, якщо говорити про публічно-правове регулювання, зокрема про його предмет, то він є досить специфічним. Ця специфічність пов’язана не тільки з численністю об’єктів впливу, але також із предметами регулювання, які пов’язані між собою суспільним інтересом. І хоча завжди безпосереднім предметом впливу є вольова поведінка учасників правовідносин, особливістю цих учасників є їхній статус. У публічно-правовій сфері вони наділені здатністю використовувати владно-управлінські повноваження для вирішення важливих політичних, економічних та інших завдань, які мають соціальне значення. Іншими словами, обов’язковим учасником публічно-правової діяльності є суб’єкт владних повноважень. До кола цих суб’єктів належать органи держави, органи місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи, інші суб’єкти, які виконують делеговані повноваження. В той же час Г. Ткач пропонує виокремити складові повноваження. Першою складовою, на його думку, є обов’язкова наявність суб’єкта такого повноваження [172, с. 101].

Кодекс адміністративного судочинства суб’єктом владних повноважень називає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [42]. Як уже зазначалося, ДСНС України є органом державної влади, а отже і виступає суб’єктом владних повноважень в рамках адміністративно-правових відносин.

По-друге, владне повноваження – це веління (наказ, вимога, команда), звернене до другої сторони публічного правовідношення. Це веління, в більшості випадків, має імперативний характер, тобто є обов’язковим до виконання. Така обов’язковість забезпечена заходами примусу (відповідальності) у випадку неналежної поведінки або дій другої сторони [172, с. 103]. Так, наприклад, територіальний підрозділ ДСНС України здійснює реєстрацію декларацій відповідності матеріально-технічної бази суб’єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки;

розглядає у разі звернення фізичних чи юридичних осіб проектну документацію щодо влаштування засобів протипожежного захисту (систем пожежогасіння, пожежної сигналізації, оповіщення про пожежу та управління евакуацією населення, протидимного захисту, пожежного спостереження, вогнезахисної обробки будівельних конструкцій (виробів, матеріалів), автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення у разі їх виникнення), а також бере участь у прийманні проведених робіт із влаштування зазначених засобів; проектну документацію на будівництво захисних споруд цивільного захисту, а також розділу щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту у складі містобудівної документації [97].

Третім елементом владного повноваження, на думку Г. Ткача, потрібно вважати забезпечення його законом. Власне, закон є його джерелом. Законодавчі акти окреслюють межі владних повноважень, зв'язують їх суб'єктів правом. Навіть тоді, коли суб'єкт реалізує так звану дискреційну владу (дискреційні повноваження), він не повинен виходити за межі свободи, окреслені правом [172, с. 103]. При цьому зауважимо, що відповідно до наказу Міністерства юстиції «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» під дискреційними повноваженнями слід розуміти сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта [117]. Тут Г. Ткач висловлює думку, що закон стоїть на перешкоді свавіллю, суб'єктивізму. Вільний розсуд, через який реалізуються дискреційні повноваження, повинен здійснюватися в легальних межах. Орган публічної адміністрації, використовуючи такі повноваження, зобов'язаний передусім правильно оцінювати ситуацію,

наявні факти і застосовувати до встановлених фактів чинні правові норми, не допускаючи при цьому зловживання владою. Загальні інтереси, спільне благо, а не особисті корисливі інтереси мають бути покладені в основу дій та рішень суб’єктів владних повноважень. Також адміністрація не повинна ігнорувати чи зневажати загальновизнані цінності й розуміння спільного блага, людського добра, яке має служити мотивацією для правильного оцінювання ситуації й вибору рішення [172, с. 103].

Якщо розглядати третій елемент адміністративно-правового повноваження через призму територіальних підрозділів ДСНС України, то слід зазначити таке. У першу чергу, повноваження територіальних підрозділів ДСНС України забезпечуються Конституцією, ст. 19 якої передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. У свою чергу, ст. 120 передбачає, що організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України [50]. Профільним законом, що регулює суспільні відносини у сфері цивільного захисту, є КЦЗ, Розділ 3 якого має відповідну назву: «Повноваження суб’єктів забезпечення цивільного захисту» [44]. Найбільш повно повноваження територіальних підрозділів ДСНС врегульовано у відповідних положеннях про такі підрозділи.

По-четверте, для владного повноваження характерним є потужне забезпечення, тобто наявність системи гарантій, які сприяють реалізації повноважень і стабільній діяльності державних органів. До цієї системи гарантій належить структурований апарат та корпус професіоналів, здатних кваліфіковано оцінювати ситуацію, здійснювати управління на високому професійному рівні. А це, у свою чергу, гарантує високий рівень владування. Отже, рівень управління значною мірою залежить від рівня підготовки кадрів. Система гарантій владних повноважень включає також матеріальні та

фінансові ресурси, без наявності яких їх здійснення було б неможливим або здійснювалося б на низькому рівні. Рішення, які приймають органи державної влади, повинні забезпечуватись матеріально-технічними засобами [172, с. 104].

Наявність згаданого корпусу професіоналів у територіальних підрозділах ДСНС України забезпечується шляхом прийняття громадян на службу цивільного захисту. Служба цивільного захисту – це державна служба особливого характеру, покликана забезпечувати пожежну охорону, захист населення і територій від негативного впливу надзвичайних ситуацій, запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, ліквідацію їх наслідків у мирний час та в особливий період [44]. Особами рядового і начальницького складу служби цивільного захисту є громадяни, які у добровільному порядку прийняті на службу цивільного захисту за контрактом і яким присвоєно спеціальні звання відповідно до Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу [102].

Щодо фінансування та матеріально-технічних ресурсів, то фінансування заходів у сфері цивільного захисту здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, коштів суб’єктів господарювання, інших не заборонених законодавством джерел. Фінансове забезпечення діяльності підрозділів з питань цивільного захисту, що функціонують у складі центральних органів виконавчої влади, здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та суб’єкти господарювання забезпечують підпорядковані їм підрозділи з питань цивільного захисту, сили цивільного захисту та інші організації, діяльність яких спрямована на виконання завдань і заходів з питань цивільного захисту, засобами цивільного захисту, іншим майном, службовими, навчальними, господарськими та підсобними приміщеннями, іншими об’єктами та спорудами (пожежними депо, сховищами для техніки, тренувальними

залами, спортивними майданчиками), складськими площами в обсягах, необхідних для їх діяльності, а також надають у встановленому порядку земельні ділянки для їх розташування [44].

У свою чергу, Г. Ткач зазначає, що одним із найбільш специфічних елементів владних повноважень є примус. Власне через нього суб'єкт владування підпорядковує волю адресатів, спонукаючи їх до необхідної поведінки, дій, або до утримання від заборонених дій [172, с. 104]. Ґрунтуючись на дослідженнях провідних вчених-адміністративістів, О.Ю. Дубинський до основних ознак адміністративного примусу, які відповідають сучасному уявленню про це правове явище, відносить такі ознаки: а) заходи адміністративного примусу застосовуються переважно органами виконавчої влади та їх посадовими особами; лише в окремих випадках їх застосування покладається на суди і представників окремих об'єднань громадян; б) заходи адміністративного примусу застосовуються як до фізичних, так і до юридичних осіб; в) реалізація адміністративного примусу відбувається на основі норм права; г) заходи адміністративного примусу можуть мати характер морального, організаційно-правового, майнового, особистісного чи іншого впливу; д) адміністративний примус не пов'язаний з підпорядкованістю; е) заходи адміністративно-правового впливу застосовуються саме в примусовому порядку; є) заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися як при вчиненні протиправних діянь, так і при настанні надзвичайних ситуацій, а також у разі загрози виникнення правопорушення; ж) застосовується з метою спонукання громадян до виконання загальнообов'язкових правил, попередження чи припинення протиправних дій, притягнення правопорушників до відповідальності; з) адміністративний примус використовується для охорони суспільних відносин в державному управлінні; і) процедура застосування заходів адміністративного примусу відрізняється оперативністю [20, с. 203].

За визначенням А.Т. Комзюка, за загальним правилом заходи адміністративного примусу являють собою складову повноважень будь-якого

державного органу [48, с. 47]. Як висновок, О.Ю Дубинський до заходів адміністративного примусу у діяльності ДСНС України пропонує відносити: 1) проведення огляду територій та приміщень, які використовуються для провадження господарської діяльності; 2) проведення огляду документів чи предметів; 3) вимогу усунення порушень вимог законодавства; 4) вимогу припинення дій, які перешкоджають здійсненню перевірки; 5) накладення адміністративних стягнень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення; 6) зупинення роботи підприємств, об'єктів, окремих виробництв, цехів, дільниць, експлуатації машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, а також виконання робіт; 7) зупинення діяльності неатестованих аварійно-рятувальних служб; 8) анулювання ліцензій [20, с. 204].

На думку Ю.А. Тихомирова, класифікувати владні повноваження слід за трьома критеріями: а) за характером повноваження, їх змістом та способом здійснення; б) за видами суб'єктів, які використовують владні повноваження; в) за режимом застосування владних повноважень [171, с. 145].

За першим критерієм владні повноваження поділяють на кілька груп. До першої групи відносяться повноваження з прийняття імперативних рішень [172, с. 104]. Прикладом повноваження щодо прийняття рішення територіальними підрозділами ДСНС України є проведення оцінки відповідності у сфері цивільного захисту згідно із законодавством. Стосовно ж повноважень безпосередньо керівника територіального підрозділу ДСНС України, то він наділений повноваженням приймати рішення щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів, інших осіб рядового і начальницького складу, державних службовців та працівників територіального підрозділу ДСНС України (крім своїх заступників) [97].

Друга група владних повноважень включає повноваження, які стосуються збирання, аналізу і використання інформації, вивчення ситуації й оцінки пропозицій. Для цього органи влади уповноважені робити запити,

отримувати, вивчати, вносити пропозиції [172, с. 104]. Прикладом повноважень територіальних підрозділів ДСНС України другої групи є: 1) ведення обліку надзвичайних ситуацій та пожеж у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; 2) одержання в установленому законодавством порядку інформації, документів і матеріалів від державних органів та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності та їх посадових осіб; 3) скликання нарад, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб (ради, комісії, колегії, робочі групи тощо) для сприяння здійсненню покладених на Головне управління завдань; 4) користування інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв’язку та іншими технічними засобами [96]. Щодо підпорядкованих підрозділів, то, наприклад, згідно з однойменним Положенням Аварійно-рятувальний загін спеціального призначення ГУ ДСНС України у Запорізькій області має право проводити збір і комплексне оброблення даних профілактичного обстеження та контролю стану потенційної небезпеки об’єктів, що обслуговуються загоном. Третю групу характеризує така спільна риса, як ступінь дотичності і контактів з повноваженнями інших суб’єктів. До них можна віднести погодження, координацію, сприяння, досягнення домовленостей [172, с. 104]. Територіальний підрозділ ДСНС України: 1) бере участь у межах компетенції: а) у роботі регіональної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій; б) роботі комісій з розслідування авіаційних подій; 2) бере участь у заходах щодо радіаційного і хімічного захисту, координує та контролює здійснення заходів щодо захисту населення і територій у разі виникнення радіаційних аварій та надзвичайних ситуацій, пов’язаних із виливом (викидом) небезпечних хімічних речовин; 3) взаємодіє з місцевими органами виконавчої влади, суб'єктами господарювання щодо здійснення заходів з евакуації населення; 4) залучає підрозділи пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій незалежно від

форми власності та координує їх діяльність під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організовує проведення пошуково-рятувальних, аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт і здійснює контроль за їх проведенням [97]. Підпорядкованим підрозділам також певною мірою притаманна дана група повноважень. Так, до обов'язків Аварійно-рятувального загону спеціального призначення ГУ ДСНС України у Запорізькій області, відповідно до положення, належить в тому числі й підтримання взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, координація дій у процесі використання залучених сил і засобів інших аварійно-рятувальних служб [72, с. 61].

Четверта група повноважень виділяється за методами організаційно-інструктивного впливу на пасивний бік владних повноважень з метою спонукати їх діяти в загальному руслі правових актів. Це, зокрема, такі повноваження, як організація, інструктування, медична допомога, стимулювання, узагальнення досвіду [172, с. 104]. Прикладом таких повноважень в рамках територіальних підрозділів ДСНС України є: 1) участь у ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, наданні екстреної медичної допомоги у зоні надзвичайної ситуації (осередку ураження) постраждалим та рятувальникам; 2) участь в організації навчання населення щодо дій у надзвичайних ситуаціях, у розробці відповідних організаційно-методичних рекомендацій та програм з підготовки населення до таких дій [97].

П'ята група охоплює владні повноваження контрольно-оцінювального характеру: контролювання, перевірка, оцінювання, заслуховування, застосування заходів відповідальності [172, с. 104]. Раніше нами уже зазначалося про наявність у КЦЗ положення про державний нагляд (контроль) з питань цивільного захисту, який здійснюється за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах техногенної та пожежної

безпеки та ін. [44]. Територіальні підрозділи ДСНС України наділені такими контрольними повноваженнями: 1) здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб; 2) здійснення державного нагляду контролю за: а) вжиттям інженерно-технічних заходів цивільного захисту відповідно до закону; б) діяльністю аварійно-рятувальних служб, станом їх готовності до реагування на аварії та надзвичайні ситуації, а також вжиття заходів до зупинення діяльності неатестованих аварійно-рятувальних служб у порядку, визначеному законодавством; в) дотриманням періодичності навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов’язана з організацією і здійсненням заходів цивільного захисту, та вживає заходів для усунення виявлених недоліків [97].

Стаття 223 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку, розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, здійсненням суб'єктом господарювання господарської діяльності без декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства у сфері пожежної безпеки, невиконанням приписів та постанов посадових осіб органів державного пожежного нагляду (ст. 120, 175, 175-2, 188-8). Від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право, зокрема, державні інспектори з нагляду у сфері пожежної і техногенної безпеки в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим)

значення – штраф на громадян до чотирьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – до шести неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [43].

Здійснення запропонованої класифікації за видами суб'єктів, які використовують владні повноваження, в даному випадку вважаємо недоцільним, оскільки в рамках цього дослідження розглядаються повноваження одного конкретного суб'єкта, що використовує владні повноваження, а саме територіальних підрозділів ДСНС України.

За визначенням А. Панчишина, третім критерієм класифікації владних повноважень є часовий режим застосування. До першої групи належать повноваження, які застосовуються постійно або з визначеною періодичністю. Це дає змогу забезпечити безперервний процес владно-виконавчої діяльності [84, с. 219]. На нашу думку, дану групу повноважень складають більшість повноважень територіальних підрозділів ДСНС України, такі як: вищезгадані повноваження щодо здійснення контролю; здійснення збору, оброблення та накопичення інформації про досвід ліквідації надзвичайних ситуацій та ін. Це пояснюється тим, що забезпечення безпеки та цивільного захисту населення України – це процес постійний і потребує регулярного здійснення певних необхідних дій.

Друга група містить повноваження, що застосовуються ситуативно, в конкретних, чітко визначених законом випадках [84, с. 219]. Яскравим прикладом таких повноважень може стати накладення адміністративного стягнення, яке застосовується лише у випадку вчинення адміністративного правопорушення, розгляд якого віднесено до повноважень територіальних підрозділів ДСНС України. Однак, усвідомлюючи всю специфіку діяльності ДСНС України, необхідно розуміти, що в першу чергу до даної групи повноважень варто відносити повноваження, які застосовуються тільки у разі настання тієї чи іншої надзвичайної ситуації.

Як наголошує Г. Ткач, зазначені критерії класифікації владних повноважень є цілком слушними, однак їх перелік з огляду на розширення

функцій органів публічної адміністрації можна також розширити. Власне, владні повноваження є необхідні для реалізації публічною адміністрацією та іншими органами комплексу покладених на них прав та обов'язків. Вони свідчать про те, які конкретні права та обов'язки має орган для вирішення окреслених компетенцією цілей та завдань [172, с. 102].

Цікавою є думка А. Панчишина, який зазначає, що існує ряд об'єктивних та суб'єктивних факторів, які спричиняють порушення встановленого комплексу повноважень, владні повноваження здійснюються неефективно, через що потрібний результат не досягається. Можна виокремити такі найбільш поширені умови їх порушення: а) помилки у розумінні природи і сутності владних повноважень суб'єктами їх здійснення (так, багатьма державними органами недооцінюються повноваження щодо підготовки та використання аналітичної, наукової, прогностичної інформації); б) самостійна зміна суб'єктами наданих владних повноважень; в) неправомірне порушення одним суб'єктом владних повноважень інших суб'єктів. Останнім часом спостерігається тенденція, коли вищі органи виконавчої влади приймають нормативно-правові акти, які прямо суперечать законам, прийнятими законодавчим органом; г) часткова реалізація владних повноважень, що делегуються державою суб'єкту. Так, державні органи через недостатню кваліфікацію службових осіб або протидію інших державних органів досить часто повною мірою не виконують покладені на них обов'язків [84, с. 219].

2.3. Форми та методи діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій

Перш ніж розглядати безпосередньо форми діяльності територіальних підрозділів ДСНС України, слід з'ясувати, що саме в науці розуміється під такими формами.

На думку С.Г. Серьогіної, функції й компетенція становлять внутрішній, сутнісний бік діяльності органів публічної влади, однак її аналіз був би неповний без детального визначення й зовнішнього боку, який характеризують форми реалізації функцій та компетенції або форми діяльності. У процесі реалізації функцій і компетенції проявляється воля суб'єкта, спрямована на досягнення певної мети в тому порядку і вигляді, які передбачені правовими нормами. При цьому юридично закріплені повноваження набувають конкретного характеру і знаходять вираження у вигляді певних дій і операцій. Такі дії владних інституцій можуть бути різного характеру – правового, організаційного, матеріального, технічного. Усе розмаїття дій органів публічної влади щодо реалізації функцій і компетенції можуть бути зведені в певні однорідні групи, практичне вираження яких і дістало назву форм діяльності. Реалізація функцій і компетенції завжди є певним процесом, який характеризує динаміку владної діяльності, а тому форми діяльності пов'язані з певними правовими й організаційними процедурами, в межах яких і відбувається здійснення функцій і повноважень органів публічної влади. Отже, форма діяльності – це зовнішнє вираження однорідних дій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи в процесі реалізації функцій і компетенції в правових та організаційних рамках [158, с. 211].

Як зазначає О.Н. Ярмиш, під формами діяльності органів публічної влади розуміють зовнішню сторону їх функціонування, тобто сукупність його однорідних дій, які здійснюються у певних організаційних рамках, визначених законодавством. Іншими словами, форми діяльності – це однорідна діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їх функції [189, с. 258].

За визначенням З.Р. Кісіль, форма управлінської діяльності – це зовнішнє практичне відображення конкретних дій, що вчинюються органами виконавчої влади держави з метою і в процесі здійснення виконавчої і

розпорядчої діяльності, які характеризуються сукупністю характерних, виключно приналежних ознак, комплексне поєднання котрих і дає можливість відмежувати певну діяльність від інших правових активностей, що охоплюються компетенцією цього органу [37, с. 364].

На підставі аналізу доктринальних положень адміністративно-правової науки В.В. Галунько висловлює припущення, що, з урахуванням зазначених вище позицій форми діяльності публічної адміністрації, це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій посадових осіб і органів публічної адміністрації, здійснене у рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [14].

Незважаючи на близькі за сутністю визначення форм діяльності органів державної влади, серед наведених поглядів вчених відсутня єдність щодо класифікації таких форм. Так, О.Н. Ярмиш та О.В. Серьогін зазначають, що проблема форм діяльності органів публічної влади є однією з найбільш дискусійних у сучасному державознавстві, про що свідчить розмаїтість думок щодо питання про їх класифікацію. На нашу думку, найбільш обґрунтованою і конструктивною є позиція тих учених, які, розглядаючи форми діяльності як особливий структурний елемент правового статусу органів публічної влади, розмежовують правові (юридичні) та організаційні (неправові) форми їх діяльності залежно від характеру породжуваних наслідків [189, с. 259].

Також З.Р. Кісіль висловлює позицію, що вид конкретної форми управлінської діяльності визначається характером дій органів виконавчої влади зі здійснення покладених на них функцій. В одних випадках ці дії тягнуть за собою юридичні наслідки, в інших – ні. Згідно з цим форми діяльності органів виконавчої влади поділяються на правові і неправові [37, с. 364].

Цікавою в даному контексті є думка С.Г. Серьогіної, відповідно до якої проблема форм діяльності постійно привертає до себе увагу вчених, про що свідчить розмаїття думок щодо їх класифікації. Одні вчені, керуючись галузевою специфікою видів державної діяльності, вирізняють законодавчу, виконавчу (управлінську), судову, контрольно-наглядову форми діяльності. Однак у цьому разі йдеться скоріше не про форми, а про функції, що реалізуються різними гілками влади. Інша частина вчених поділяє форми діяльності на правові та неправові. Проте така класифікація виглядає не зовсім коректною з точки зору семантики, оскільки у правовій державі владні органи повинні здійснювати свою діяльність тільки на основі права, в межах закону [158, с. 156]. Вважаємо за доцільне вказати на невірність припущення про некоректність виділення неправових форм діяльності органів державної влади, оскільки в даному випадку виокремлення даної категорії здійснюється на основі наслідків діяльності органу влади. Тому з практичної точки зору тут має місце припущення, що, діючи в рамках закону, органи державної влади можуть вчиняти дії, що не тягнуть за собою настання правових наслідків.

Проте вже у наступному абзаці С.Г. Серьогіна зазначає, що залежно від характеру наслідків (отриманого результату) форми діяльності більш доцільно класифікувати на правові, організаційні й матеріально-технічні [158, с. 211].

На нашу думку, розгляд окремих форм діяльності територіальних підрозділів ДСНС України потрібно почати з правових форм діяльності. Управлінська діяльність зазвичай пов’язана з правовими формами діяльності, тобто зі здійсненням правоустановчої, правозастосовної і правоохоронної діяльності [37, с. 169].

У свою чергу, Д. Журавьов висловлює думку, що правові форми – це діяльність, яка пов’язана з виконанням юридично значущих дій в чітко встановленому законом порядку [22, с. 89]. Вони визначаються природою суб’єкта державної влади та його компетенцією у сфері здійснення державно-

владних повноважень. До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичного ефекту. Зокрема, видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо. Такі форми виступають як юридичні факти і можуть формувати адміністративно-правові відносини.

Призначення ж правових форм полягає у забезпеченні та посиленні правового змісту правових актів з тим, щоб кожен із них завжди виходив із законодавства, приймався в режимі законності й у своєму змісті забезпечував права, свободи і зобов'язання громадян [22, с. 87].

Правові форми діяльності органів виконавчої влади класифікують залежно від змісту, цілеспрямованості, способу вираження. За змістом правові форми здійснення виконавчої влади поділяються на правотворчі (правоустановчі) і правозастосовні [37, с. 169].

Як зазначають О.Н. Ярмиш та В.О. Серьогін, правотворча діяльність – це діяльність суб'єктів щодо створення правових норм, їх зміни і скасування [189, с. 269].

На думку Ю.В. Мельника, зміст правоустановчої форми пов'язаний зі створенням, розробкою та прийняттям правових актів управління. Традиційно в нормотворчій діяльності виділяють чотири етапи: нагальна необхідність прийняття адміністративного акта, підготовка проекту адміністративного акта, обговорення проекту і прийняття рішення відповідним компетентним органом, опублікування прийнятого адміністративного акта. Таким чином, правоустановча форма діяльності – це створення правових норм, їх зміна або скасування. Дана правова форма є досить складною, оскільки характеризується наявністю у системі публічного управління великої кількості правотворчих процедур, які використовуються органами управління для адміністративної правотворчості, конкретизують та уточнюють завдання та функції управління, що передбачені Конституцією та законами України. При цьому слід зауважити, що правотворча діяльність органів виконавчої влади завжди повинна носити підзаконний характер, тобто здійснюватись у суровій відповідності із законом [58, с. 16].

Дещо по-іншому до визначення етапів нормотворчої діяльності підходять О.Н. Ярмиш та В.О. Серьогін. Вони пропонують вважати, що правотворча управлінська діяльність полягає у виробленні правових норм, їх удосконаленні, зміні і відміні, тобто у виданні нормативних актів управління. Правотворчість є складною системою дій, зокрема: 1) рішення органу про необхідність вироблення проекту нормативного акта управління; 2) підготовка проекту акта управління; 3) його попереднє обговорення, доопрацювання, узгодження; 4) внесення проекту в правотворчий орган, його можливе доопрацювання; 5) прийняття або затвердження нормативного акта; 6) опублікування прийнятого нормативного акта управління [189, с. 269].

Як вказує Д. Журавльов, центральні органи виконавчої влади у процесі здійснення нормотворчої діяльності керуються планами законопроектних робіт міністерств, інших центральних органів виконавчої влади на кожний рік. При цьому обсяги законопроектних робіт свідчать про основну, координуючу та визначальну роль центральних органів виконавчої влади у сфері нормотворчої діяльності та формуванні національного правового поля. Проте відсутність координації законотворчих робіт між законодавчою та виконавчою гілками влади, а також у системі центральних органів виконавчої влади призводить до дублювання в роботі щодо підготовки актів законодавства, нераціонального використання матеріальних, фінансових, інтелектуальних ресурсів та гальмування нормотворчого процесу в цілому [22, с. 88].

Як уже зазначалося нами раніше, територіальні підрозділи ДСНС України не наділені повноваженнями здійснення нормотворчої діяльності, хоча дана обставина не позбавляє їх опосередкованої участі у нормотворчій діяльності. ДСНС України узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та подає їх в установленому порядку міністрові внутрішніх справ [97]. У свою чергу,

територіальні підрозділи ДСНС України узагальнюють практику застосування законодавства з питань, що належать до їх компетенції, надають ДСНС України пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств [97].

Наступною формою діяльності органів державної влади є правозастосовча діяльність. Як вказує С.Г. Серьогіна, правозастосовча форма діяльності являє собою сукупність дій і процедур щодо виконання нормативно-правових актів, видання актів застосування права [158, с. 147].

За визначенням О.Н. Ярмиш та В.О. Серьогіна, правозастосовна діяльність – це діяльність, за допомогою якої «забезпечується безперервність процесу реалізації нормативно-правових приписів шляхом наділення одних учасників правовідносин суб'єктивними правами і покладення на інших відповідних юридичних обов'язків або шляхом розгляду (вирішення) питань про наслідки правових суперечок і правопорушень, а також і притягнення винних до юридичної відповідальності» [189, с. 270].

У свою чергу, З.Р. Кісіль висловлює думку про те, що правозастосовна діяльність складається з: 1) встановлення фактичних обставин справи; 2) обрання відповідної норми права, яку слід застосувати в певній ситуації; 3) уяснення сенсу і змісту норми, тобто її тлумачення; прийняття у справі конкретного рішення, індивідуального акта; 4) виконання акта застосування норми права [37, с. 279].

Як уже зазначалося раніше, територіальні підрозділи ДСНС України здійснюють розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесених до їхньої компетенції, та мають право на накладення адміністративного стягнення.

Наступною формою діяльності органів державної влади, що виділяється сучасними вченими – адміністративістами, є контрольна. Так, С.Г. Серьогіна пропонує визначати контрольну форму як сукупність дій і процедур щодо перевірки й нагляду за додержанням, виконанням та

застосуванням правових приписів суб'єктами суспільних відносин [158, с. 279].

Дещо по-іншому до питання визначення контрольної форми діяльності органів державної влади підходять О.Н. Ярмиш та В.О. Серьогін. Вони розглядають контрольну діяльність з позиції контролювання об’єкта (хоча даним об’єктом і виступає суб’єкт суспільних відносин, описаний у визначенні С.Г. Серьогіної). На їхню думку, контрольна діяльність органів державної влади – це система спостереження і перевірки процесу функціонування відповідного об’єкта з метою виправити його відхилення від заданих параметрів [189, с. 279].

Для територіальних підрозділів ДСНС України контрольна форма діяльності відіграє важливу роль. Наприклад, підтверджує дану обставину хоча б те, що одним з двох основних завдань територіальних підрозділів ДСНС України, передбачених положеннями про відповідні підрозділи, є, як уже зазначалося, здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб [97].

У контексті розгляду контрольної форми діяльності територіальних підрозділів ДСНС України варто приділити увагу питанням ліцензування. Ліцензування – засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів.

Орган ліцензування видає ліцензії на право здійснення видів господарської діяльності, зазначених у Законі України про ліцензування видів господарської діяльності. Рішенням органу ліцензування на його територіальні підрозділи можуть бути покладені обов’язки з виконання повноважень органу ліцензування щодо проведення перевірок додержання ліцензіатами вимог ліцензійних умов та складання актів за результатом їх

проведення. Надання таких повноважень оформлюється організаційно-розпорядчим актом органу ліцензування. Такий акт на наступний день після його прийняття оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу ліцензування і направляється у письмовому вигляді до спеціально уповноваженого органу з питань ліцензування [134].

Постановою КМУ від 5 серпня 2015 р. № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» ДСНС України визнано органом ліцензування господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України [119].

Так, наприклад, відповідно до Наказу ДСНС України від 30.06.2015 № 347 «Про затвердження на ІІІ квартал 2015 року планів-графіків перевірок ліцензіатів» було передбачено затвердити на ІІІ квартал 2015 року плани-графіки перевірок суб'єктів господарювання, які отримали ліцензії на провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення, щодо додержання ними ліцензійних умов в областях та місті Київ, що додаються [118]. Даний наказ було прийнято саме відповідно до вищезазначеного положення закону про можливість покладення органом ліцензування на свої територіальні підрозділи обов'язку щодо дотримання суб'єктами господарювання ліцензійних умов.

Однак, враховуючи останні зміни у законодавстві, варто зазначити, що наразі територіальні підрозділи ДСНС України не мають повноважень щодо перевірки ліцензіатів на предмет додержання вимог ліцензування, незважаючи на те, що ДСНС України продовжує зберігати повноваження щодо видачі відповідних ліцензій.

Слід також звернути увагу, що у листі О. Мельчуцького від 03.08.2015 № 02-11403/264 було зазначено, що ДСНС України вимагає призупинити до особливого розпорядження проведення перевірок ліцензіатів, які отримали ліцензії на провадження господарської діяльності з надання послуг і

виконання робіт протипожежного призначення щодо додержання ними ліцензійних умов [143].

Необхідно також зазначити, що загалом ліцензування передбачає одним з етапів правозастосовчу діяльність. Йдеться про анулювання ліцензії, тобто позбавлення ліцензіата права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, шляхом прийняття органом ліцензування рішення про анулювання його ліцензії [134]. Однак правозастосовча діяльність в даному випадку має місце лише у ДСНС України, як органу ліцензування у випадку набрання чинності рішенням органу ліцензування про анулювання ліцензії. Для територіальних підрозділів ДСНС України не властиве виконання правозастосовчої функції в даному випадку, оскільки на них покладається виключно здійснення перевірки, однак не прийняття рішення щодо позбавлення суб'єкта господарювання ліцензії.

Наступною формою діяльності органів державної влади О.Н. Ярмиш та В.О. Серьогін називають установчу, яка спрямована на структурні перетворення у державному апараті і суспільному організмі [188, с. 179].

Більш детально щодо установчої форми діяльності висловлено позицію С.Г. Серьогіною. На її думку, установча форма діяльності здійснюється як безпосередньо центральним органом виконавчої влади, так і через Кабінет Міністрів України. Вона пов'язана із провадженнями щодо формування структури цього органу, системи його територіальних органів, утворення, реорганізації, ліквідації підприємств, організацій та установ, що належать до сфери його управління, призначення їх керівників, погодження призначення на посади керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій [158, с. 152]. Як ми можемо бачити з даного тлумачення, територіальним підрозділам ДСНС України не властива установча форма діяльності, оскільки вона здійснюється вищими за ієрархією органами державної влади щодо територіальних підрозділів.

У свою чергу, О.Н. Ярмиш та В.О. Серьогін зазначають, що усі ці

форми характеризуються низкою спільних ознак, зокрема вони: 1) врегульовані матеріальними і процесуальними нормами права; 2) призводять до юридично значущих наслідків, тобто до виникнення, зміни або припинення правовідносин; 3) завжди пов’язані з розглядом юридичних справ, тобто таких життєвих обставин, які прямо передбачені законом (чи іншим нормативно-правовим актом) і потребують відповідного підтвердження та юридичного забезпечення; 4) здійснюються виключно вповноваженими на те органами держави та посадовими особами; конкретний склад, обсяг повноважень учасників правової форми діяльності чітко фіксуються відповідним нормативним актом; 5) виражаються у здійсненні безпосередніх операцій з нормами права (матеріальними і процесуальними); 6) їх результати завжди закріплюються у відповідних процесуальних документах, що мають офіційний характер і встановлену законом форму; 7) пов’язані з необхідністю використання різноманітних методів і засобів юридичної техніки. Конкретний перелік правових форм діяльності тих чи інших державних органів залежить від змісту їх компетенції та характеру покладених на них функцій [189, с. 179].

Як зазначає З.Р. Кісіль, до неправових форм управлінської діяльності належать форми вираження організаційних і матеріально-технічних дій з управління. Неправові форми, як і правові, пов'язані з компетенцією суб'єктів управління. Вони також повинні відповідати цілям і завданням управління [37, с. 156].

Організаційні дії допомагають вивченню, узагальненню і поширенню кращого досвіду, у навчанні виконавців, наданні практичної допомоги виконавцям на місцях, виробленні обґрунтованих рекомендацій і заходів із впровадження досягнень науки і техніки та інше.

Матеріально-технічні дії покликані забезпечити чітку й ефективну роботу суб'єктів управління шляхом складання довідок, звітів; ведення діловодства; оформлення документів; реєстрації певних фактів; розмноження матеріалів і документів та ін. Вони полегшують процес управління,

підвищують продуктивність і культуру управлінської праці. Під час ускладнення процесів, управління значення і обсяг матеріально-технічних дій постійно збільшується. Ця форма управлінської діяльності найбільше потребує оснащення оргтехнікою, механізації і автоматизації, комп'ютеризації [37, с. 158].

На думку О.Н. Ярмиша та В.О. Серьогіна, неправові форми діяльності органів публічної влади також найбільш доцільно поділяти на організаційні й матеріально-технічні. Організаційна діяльність у цілому є підзаконною. Вона здійснюється в рамках чинного законодавства й у межах компетенції органу. Однак правом тут регламентується лише загальна процедура вчинення дій. Організаційні дії найчастіше проводяться в порядку поточної управлінської діяльності. Організаційні форми діяльності поділяються на основні та допоміжні.

Основні організаційні форми діяльності – сесія Верховної Ради України, Верховної Ради АРК, місцевих рад, засідання Кабінету Міністрів України і Ради міністрів АРК, засідання тимчасових спеціальних і слідчих комісій, підкомісій і робочих груп, комітетів Верховної Ради України, депутатських груп і фракцій, погоджувальної ради депутатських груп і фракцій, самостійна робота депутатів у виборчих округах тощо.

Допоміжні організаційні форми діяльності – проведення координаційних нарад, науково-практичних конференцій, офіційні візити за кордон і робочі поїздки по країні, прес-конференції, інтерв’ю, індивідуальний прийом громадян і посадових осіб, телефонні переговори і т.д. [189, с. 180].

До видів матеріально-технічних операцій належать робота з депутатськими запитами і зверненнями, різними інформаційними запитами, діловодство, експедиція, охорона, збір і опрацювання інформації, проведення вимірів, розробка прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення бухгалтерського і статистичного обліку тощо. Вони здійснюються переважно управлінським апаратом [189, с. 180].

Як можна помітити із вищезазначеного, неправові форми діяльності органів державної влади є цілком властивими для територіальних підрозділів ДСНС України. Так, територіальні підрозділи ДСНС України можуть здійснювати і прийом громадян, і телефонні переговори, а спеціально визначені підрозділи також уповноважені давати прес-конференції та інтерв'ю. З іншого боку, матеріально-технічні дії, такі як діловодство, опрацювання інформації, здійснення бухгалтерського та статистичного обліку, також здійснюються територіальними підрозділами ДСНС України.

Наступним етапом нашого дослідження виступають методи діяльності територіальних підрозділів ДСНС України. Під методами діяльності органів публічної влади О.Н. Ярмиш та В.О. Серьогін пропонують розуміти конкретні прийоми і способи організації роботи та безпосереднього функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування [189, с. 182].

На думку С.Г. Серьогіної, у процесі реалізації функцій і компетенції владні органи застосовують певні прийоми, способи досягнення поставлених цілей, за допомогою яких здійснюється впорядкування, забезпечення ефективності владної діяльності, організація управлінського процесу, відбувається вплив на поведінку і суспільну діяльність суб'єктів. Для їх означення використовуються поняття «управлінські методи», «методи діяльності органів публічної влади», «методи функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування» [158, с. 200].

За визначенням О.Н. Ярмиша та В.О. Серьогіна, класифікація цих методів є можливою за різними критеріями, за різними їх властивостями. Зокрема, в літературі з радянського будівництва виділялися такі методи: економічні, виховні, владні, організаційні; методи організації і методи діяльності, методи переконання і методи примусу; методи прямого і побічного впливу; правові й неправові; наукові, емпіричні, експериментальні та випадкові; регулювання, загального керівництва, безпосереднього управління; загальні й спеціальні; стратегічні і тактичні [189, с. 183].

Щодо позиції С.Г. Серьогіної, то вона вказує на наявність двох основних позицій з питань класифікації методів діяльності органів державної влади. Так, за формами діяльності одні вчені вирізняють методи правотворчої, оперативно-виконавчої, правоохоронної діяльності, методи роботи з інформацією, методи підготовки і проведення організаційних заходів, добору й розвитку управлінських кадрів, методи виконання. Інші державознавці вважають, що методи діяльності державних органів, територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб можна поділити на правові, організаційні та організаційно-правові [158, с. 120].

Першим методом діяльності органів державної влади є планування, сутність якого полягає у завчасному прогнозуванні розвитку суспільних процесів у відповідній сфері та визначенні своїх дій у близькому та віддаленому майбутньому. При використанні даного методу мають додержуватись такі вимоги: 1) сполучення поточного планування (на квартал або більш короткий термін) із перспективним (на рік або термін повноважень органу); 2) роздільне складання планів організаційних заходів і планів соціально-економічного розвитку; 3) комплексний характер планів, у яких сполучаються різні організаційні форми діяльності органів; 4) зміст організаційних планів завжди має погоджуватися з планами економічного і соціального розвитку; 5) у планах виділяються: основні напрямки діяльності або вузлові питання, конкретні організаційні заходи (сесії, засідання, перевірки тощо), терміни проведення заходів, відповідальні особи; 6) порядок підготовки планів має регулюватися регламентами або спеціальними положеннями органів [182, с. 183].

У свою чергу, С.Г. Серьогіна зазначає, що метод планування полягає у сукупності способів і прийомів визначення основних завдань, напрямків діяльності в майбутньому, заходів досягнення намічених показників. Планування є одним з основних способів організаційного забезпечення органами публічної влади реалізації функцій і компетенції. Відповідно до

того, на який період розраховане планування, воно поділяється на оперативне (місячне, тижневе), поточне (квартальне) й перспективне (річне). Різновидом методу планування є прогнозування, яке пов'язане із передбаченням розвитку суспільних процесів на більш віддалений проміжок часу. Планування роботи здійснюється на основі програм, правових актів, пропозицій. Плани роботи, як правило, передбачають перелік актуальних питань, пов'язаних з реалізацією функцій і повноважень владних органів, перелік основних заходів, проведення яких здійснюється органом або за його участю, та їх строки, осіб, відповідальних за їх підготовку і проведення. На підставі загального плану роботи органу публічної влади здійснюється планування діяльності структурних підрозділів, апарату, складаються графіки роботи посадових осіб. Плани роботи органів публічної влади мають комплексний характер, вони передбачають комплекс заходів правового, організаційного, матеріально-технічного характеру щодо реалізації функцій і повноважень [158, с. 121].

Територіальний підрозділ ДСНС України: 1) бере участь у формуванні проектів планів у сфері цивільного захисту регіонального рівня на мирний час та в особливий період; 2) розробляє плани взаємодії із заінтересованими органами управління та силами цивільного захисту на випадок виникнення надзвичайних ситуацій [97]. Як можемо бачити зі змісту положення про територіальні підрозділи ДСНС України, для них є властивим метод планування діяльності. При цьому планування здійснюється не лише з метою вирішення внутрішніх питань діяльності, а й задля виконання поставлених перед ними завдань на рівні забезпечення цивільного захисту та безпеки на підконтрольних територіях. Також планування здійснюється в порядку, передбаченому внутрішніми нормативно-правовими актами, та в подальшому підлягає контролю за його виконанням. У свою чергу, слід зазначити, що для територіальних підрозділів ДСНС України є властивим як планування на визначений термін (наприклад, рік), так і на випадок конкретної події, що може настати.

Наступним методом діяльності органів державної влади є метод інформаційного забезпечення. Зокрема, С.Г. Серьогіна зазначає, що в умовах переходу до інформаційного суспільства дедалі більшого значення набуває метод інформаційного забезпечення, що являє собою сукупність прийомів і способів одержання, збирання, створення, використання, розповсюдження і зберігання інформації органами публічної влади, їх структурними підрозділами, посадовими особами, службовцями задля задоволення інформаційних потреб у процесі реалізації своїх функцій і повноважень [158, с. 120].

Для кожного з видів інформаційної діяльності характерною є сукупність специфічних прийомів і способів здійснення. Зокрема, отримання необхідної інформації відбувається такими способами: 1) емпіричним – шляхом проведення індивідуальних бесід з посадовими особами і пересічними громадянами, отримання звітів та інформації від посадових та службових осіб, шляхом обробки й аналізу звернень громадян, опрацювання повідомлень друкованих, аудіовізуальних та електронних засобів масової інформації тощо; 2) теоретичним – у результаті наукових пошуків, узагальнень, з’ясування нових фактів і закономірностей через абстрактне мислення [158, с. 121].

Розглядаючи інформаційне забезпечення як метод діяльності органів державної влади, Л. Галаган зазначає, що інформаційні зв’язки в межах структур публічної влади становлять основу «інформаційного забезпечення», яке виникло у зв’язку з розвитком автоматизованих систем управління і є методом діяльності органів публічної влади [13, с. 151]. Інформаційне забезпечення складає динамічну систему одержання, зберігання, переробки та оцінки даних, створену з метою вироблення управлінських рішень [49, с. 115].

При цьому зміст інформаційного забезпечення становлять такі етапи: 1) постановка завдань відповідних інформаційних зв’язків і цілей інформування; 2) створення фонду відомостей, банку даних; 3) обробка

інформації, її систематизація, унаслідок чого відомості стають придатними для подальшого використання; 4) визначення найоптимальнішого режиму використання усіх форм і засобів поширення (обміну) інформації, застосування найраціональніших з них; 5) надання (поширення) інформації за допомогою спеціальних форм і засобів (повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи, оприлюднення правових актів та ін.) [189, с. 180].

Територіальні підрозділи ДСНС України в рамках застосування методу інформаційного забезпечення здійснюють забезпечення інформування громадськості про реалізацію державної політики з питань, що належать до компетенції ДСНС України, організацію ведення діловодства та роботу з укомплектування, зберігання, обліку і використання архівних документів, а також забезпечують доступ до публічної інформації, що перебуває у їх володінні [97]. Даний приклад свідчить про те, що територіальними підрозділами здійснюються такі етапи інформаційного забезпечення, як обробка інформації, її систематизація, створення банку даних та надання (поширення) інформації. В той же час, як уже зазначалося раніше, виокремлення спеціального підрозділу по роботі зі ЗМІ відповідає етапу визначення найоптимальнішого режиму використання усіх форм і засобів поширення (обміну) інформації, застосування найраціональніших з них.

Наступним методом діяльності органів державної влади називають метод координації. Метод координації – це способи і прийоми взаємодії, узгодження, коригування дій органів публічної влади, їх підрозділів, посадових осіб у процесі реалізації функцій і повноважень. Вони залежать від характеру відносин і зв’язків між суб’єктами, що задіяні в управлінському процесі. Якщо суб’єкти перебувають у стані підпорядкованості, залежності, відносини між ними набувають субординаційного характеру, відповідно й способи взаємодії називаються методом координації-субординації. Якщо відбувається узгодження дій між владними інституціями, що не є підпорядкованими, виникає метод

координації-взаємодії. Різноманітні засоби координації можуть бути класифіковані на: а) інституційні (створення спільних органів: координаційних, консультативних, дорадчих); б) правові (прийняття спільних або погоджених актів, участь у розробці правових актів кількох владних суб'єктів); в) організаційні (проведення спільних заходів: спільних і розширених засідань, колегій, семінарів, конференцій, «круглих столів», звітів, перевірок тощо); г) інформаційні (спільне обговорення проблеми, обмін інформацією: листування, переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів тощо); д) матеріально-фінансові (спільне фінансування заходів, створення спільних підприємств та організацій та ін.) [158, с. 126].

Аналогічної позиції дотримуються також О.Н. Ярмиш та В.О. Серьогін, зазначаючи, що в умовах подальшої спеціалізації органів публічної влади, ускладнення державного механізму, відокремлення системи органів місцевого самоврядування дедалі більшого значення набуває метод координації. Він полягає у забезпеченні узгодженості в роботі різних органів публічної влади ті їх структурних підрозділів шляхом встановлення раціональних зв'язків (комунікацій) між ними. Характер координаційних зв'язків може бути різним залежно від місця й ролі кожного з кореспондуючих суб'єктів у загальній системі органів публічної влади чи у структурі окремого органу [189, с. 184].

Слід зазначити, що територіальні підрозділи ДСНС України виступають одночасно як у ролі об'єкта для координаційних дій з боку інших органів влади, так і самі наділені відповідними повноваженнями щодо координації з окремих питань. Так, з одного боку, координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту у межах своїх повноважень здійснюють: Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України та інші суб'єкти, передбачені законом [44]. Також координацію діяльності територіального підрозділу ДСНС України здійснює голова відповідної обласної державної адміністрації [97].

Щодо самих територіальних підрозділів, то вони беруть участь у заходах щодо радіаційного і хімічного захисту, координують та контролюють здійснення заходів щодо захисту населення і територій у разі виникнення радіаційних аварій та надзвичайних ситуацій, пов'язаних із виливом (викидом) небезпечних хімічних речовин; залучають підрозділи пошуково-рятувальних сил та аварійно-рятувальних служб центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності та координують їх діяльність під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організовують проведення пошуково-рятувальних, аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт і здійснюють контроль за їх проведенням [97].

Наступним методом роботи є метод роботи з кадрами, що полягає в сукупності способів і прийомів щодо оптимального добору, розстановки, професійної орієнтації, навчання, створення сприятливого соціально-психологічного клімату, стимулювання, контролю персоналу з метою забезпечення органів публічної влади висококваліфікованими, професійними, компетентними, ініціативними, відповідальними кадрами. Комплексне застосування таких прийомів дає можливість створити умови для ефективного функціонування організації, виявлення ініціативи і творчості службовців, їх професійного розвитку, соціально-психологічної єдності колективу, підвищення якості праці [158, с. 126].

Метод роботи з кадрами включає в себе підготовку, підбір і розстановку кадрів, їх перепідготовку, підвищення кваліфікації, заохочення і накладення стягнень [189, с. 185].

Основний обсяг кадрових питань в територіальних підрозділах ДСНС України регулюється відповідним положенням про проходження служби та Дисциплінарним статутом сил цивільного захисту. Так, наприклад, заохочення є важливим засобом виховання високих професійних і морально-психологічних якостей в осіб рядового і начальницького складу та зміцнення службової дисципліни. Прикладами таких заохочень є: оголошення подяки;

нагородження цінним подарунком або грошовою премією; нагородження грамотою органу чи підрозділу цивільного захисту; занесення прізвища на дошку пошани органу чи підрозділу цивільного захисту та ін. [110].

Наступним методом діяльності територіальних підрозділів ДСНС України є метод вироблення рішень, що уособлює засоби і прийоми визначення можливих шляхів розв'язання проблеми, підготовки необхідної інформації, розробки варіантів рішення, аналізу наслідків його реалізації, вибору й ухвалення рішення. Такі прийоми застосовуються з метою оперативного, ефективного вирішення проблеми та вироблення обґрунтованих, якісних, законних, економічних рішень [158, с. 130].

Процес прийняття рішення складається з чотирьох основних етапів:

1) постановка проблеми (визначення цілей): а) виникнення нової ситуації; б) виникнення проблеми; в) збір необхідної інформації; г) опис проблемної ситуації;

2) розробка варіантів рішень: а) формулювання вимог-обмежень; б) розробка концепції; в) збір і аналіз необхідної інформації; г) розробка можливих варіантів рішень;

3) вибір і оформлення рішення: а) визначення критеріїв вибору; б) вибір рішень, що відповідають обраним критеріям; в) оцінка можливих наслідків; г) вибір оптимального рішення; д) узгодження прийнятого рішення; е) оформлення прийнятого рішення правовим актом;

4) організація виконання рішення і його оцінка: а) план реалізації обраного рішення; б) доведення рішення до виконавців; в) контроль за ходом реалізації рішення; г) оцінка рішення проблеми і виникнення нової ситуації [189, с. 188].

При цьому не всі з указаних етапів є обов'язковими. Якщо проблема є нескладною, а ситуаційні фактори – чіткими, зрозумілими і керованими, процес прийняття рішень може бути значно більш простим і швидким. У цьому випадку після з'ясування проблемної ситуації приймається рішення, яке здійснює на неї безпосередній вплив і приводить керований об'єкт у стан,

що відповідає заданому. І лише коли проблемна ситуація не є такою очевидною, а її рішення – неоднозначне, то процес прийняття рішень вимагає структуризації. Розробка і прийняття рішень може бути індивідуальними або колективними (груповими) [189, с. 190].

Як уже зазначалося, до повноважень територіальних підрозділів ДСНС України належить розгляд у разі звернення фізичних чи юридичних осіб: 1) проектної документації щодо влаштування засобів протипожежного захисту (систем пожежогасіння, пожежної сигналізації, оповіщення про пожежу та управління евакуацією населення, протидимного захисту, пожежного спостереження, вогнезахисної обробки будівельних конструкцій (виробів, матеріалів), автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій та оповіщення населення у разі їх виникнення), а також участь у прийманні проведених робіт із влаштування зазначених засобів; 2) проектної документації на будівництво захисних споруд цивільного захисту, а також розділу щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту у складі містобудівної документації [97].

На нашу думку, надання окремої характеристики методу контролю, застосовуваного територіальними підрозділами ДСНС України, є недоцільним, оскільки даний метод було розкрито у попередніх розділах.

Як зазначають О.Н. Ярмиш та В.О. Серьогін, крім організаційних методів у роботі органів публічної влади використовуються соціально-психологічні методи – переконання і примус. Переконання полягає у сформуванні у керованого суб’єкта впевненості у раціональності й законності прийнятого рішення і налаштуванні на добровільне його виконання. Переконання пов’язане з впливом на суспільну, групову чи індивідуальну свідомість; воно сприяє її формуванню у вигляді обґрунтування, пояснення, обговорення, демонстрації певного прикладу та ін. За допомогою засобів переконання перш за все стимулюється належна поведінка учасників публічно-владних відносин шляхом проведення виховних, роз’яснювальних, рекомендаційних, заохочувальних та інших

заходів переважно морального впливу. У демократичному суспільстві переконання – головний метод впливу [189, с. 190].

Примус полягає в адміністративному схиленні суб’єкта до виконання прийнятого рішення незалежно (а то й всупереч) його волі шляхом застосування до нього заходів організаційного, особистого, майнового чи психологічного тиску. Примус завжди покликаний забезпечити виконання прийнятих рішень шляхом застосування певних заходів (попереджувальних, запобіжних чи заходів юридичної відповідальності) [189, с. 190].

Щодо методів заохочення, то територіальним підрозділам властиві такі заходи переконання, як проведення інформаційно-роз'яснювальної, пропагандистської і культурно-масової роботи з популяризації служби цивільного захисту. Стосовно методу примусу, то його розгляд ми здійснили в попередньому розділі, на основі чого вдалося дійти висновку, що територіальним підрозділам властиве застосування окремих видів адміністративного примусу.

Висновки до розділу 2

У ході дослідження адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів ДСНС України нами було проведено аналіз складових поняття адміністративно-правового статусу за допомогою їх тлумачення. Також було встановлено, що територіальні підрозділи ДСНС України належать до органів виконавчої влади, після чого надано правову характеристику ознакам територіальних підрозділів ДСНС України через призму ознак органу виконавчої влади.

Також було досліджено структуру ДСНС України, її окремі складові та місце територіальних підрозділів у структурі ДСНС України; вперше запропоновано визначення територіального підрозділу ДСНС України.

У рамках дослідження було з’ясовано до якого саме виду органів

виконавчої влади належать територіальні підрозділи ДСНС України, а також здійснено правовий аналіз основних засад взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з іншими елементами системи органів виконавчої влади на основі характеристики, запропонованої Т.О. Коломоєць.

Було встановлено основні складові адміністративно-правового статусу та з'ясовано, які саме обов'язки притаманні територіальним підрозділам ДСНС України, окрім прямо передбачених у їх завданнях та повноваженнях.

Наприкінці було надано правову характеристику адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів ДСНС України як органів публічного адміністрування шляхом з'ясування визначення публічної адміністрації та дослідження основних форм публічного адміністрування територіальних підрозділів ДСНС України.

Вдалося з'ясувати, що перед територіальними підрозділами ДСНС України поставлено цілий ряд завдань. Загалом дані завдання можливо поділити на декілька груп. До першої групи вдалося виокремити завдання, передбачені положеннями про територіальні підрозділи ДСНС як такі, що стосуються безпосередньо та виключно даних підрозділів.

До другої групи завдань доцільним є віднесення завдань, що випливають із загальних законів. Дана група завдань властива всім державним органам, і територіальні підрозділи ДСНС України в даному випадку не є винятком. Однак на підставі аналізу положень даних законів вдалося з'ясувати, що передбачені в них завдання не є безпосередньо і повною мірою властивими територіальним підрозділам ДСНС України і при вирішенні питання щодо їх виконання потребують уточнення відповідно до специфіки та характеру діяльності таких підрозділів.

Третю групу завдань територіальних підрозділів ДСНС України, на нашу думку, складають специфічні завдання цивільного захисту. Дані завдання властиві ДСНС України через те, що забезпечення функціонування системи цивільного захисту є прямим обов'язком даної служби.

На підставі проведеного аналізу доктринальних положень вітчизняної

адміністративно-правової науки з'ясовано, що функції державних органів не є первинними і не можуть існувати самостійно. Натомість проведене дослідження дає підстави стверджувати, що первинними серед функцій в даному аспекті є саме функції держави, на основі та на виконання яких створюються окремі державні органи. У свою чергу, і територіальні підрозділи ДСНС України, разом із іншими державними органами, створені та існують задля виконання певної групи функцій держави.

Було встановлено, що на доктринальному рівні існує певний окреслений перелік функцій держави. Однак територіальним підрозділам ДСНС України притаманне виконання не усіх цих функцій, а лише їх певної частини. Можемо припустити, що тією чи іншою мірою до даного переліку функцій належать оборонна, гуманітарна та екологічна функції. Що ж до решти функцій, то в ході дослідження вдалося віднайти лише окремі прояви їх виконання у практиці діяльності територіальних підрозділів ДСНС України, що зовсім не дає підстави стверджувати про виконання таких функцій даними підрозділами.

Проте на підставі аналізу положень КЦЗ можемо дійти висновку, що основною функцією держави, виконання якої покладене на територіальні підрозділи ДСНС України, є реалізація політики у сфері цивільного захисту, що є специфічною функцією, властивою виключно ДСНС України. Також у даному контексті доцільно зауважити і про виокремлення такої функції, як забезпечення техногенної безпеки в державі. Однак такі виокремлення є досить суперечливими через наявність певних ознак, що дозволяють розглядати забезпечення техногенної безпеки як один з проявів реалізації функції щодо забезпечення цивільного захисту.

Також у ході розгляду завдань підпорядкованих підрозділів ДСНС вдалося з'ясувати, що їм властива наявність певного, встановленого нормативно-правовими актами, переліку завдань, який в більшій мірі залежить від специфіки призначення конкретного підпорядкованого підрозділу ДСНС України (як то гасіння пожеж, проведення аварійно-

рятувальних заходів тощо).

Розглядаючи принципи діяльності територіальних підрозділів ДСНС України, вдалося дійти таких висновків. По-перше, значну роль у формуванні принципів діяльності територіальних підрозділів ДСНС України відіграли основоположні засади Конституції України. Зокрема, більшість принципів засновані на положеннях про те, що людина, її життя та здоров'я є найвищою соціальною цінністю в державі.

По-друге, принципи діяльності територіальних підрозділів ДСНС України в питаннях централізації управління, прозорості та відкритості є досить наближеними до аналогічних принципів діяльності інших суб'єктів системи центральних органів виконавчої влади [68, с. 83].

По-третє, наявність принципу економічної обґрунтованості зменшення ризику надзвичайних ситуацій може свідчити про те, що дані принципи також спрямовані на забезпечення ефективної діяльності територіальних підрозділів ДСНС України в умовах ринкової економіки [68, с. 83].

По-четверте, вдалося з'ясувати, що в розглянутих нами випадках підпорядкованим підрозділам властиві не лише принципи, визначені в КЦЗ, а й принципи, спеціально передбачені у відповідних нормативно-правових актах, що регулюють їх діяльність. При цьому дані принципи в більшості своїй, як і завдання, залежать від призначення конкретного підпорядкованого підрозділу.

Підсумовуючи дослідження адміністративно-правових повноважень територіальних підрозділів ДСНС України, вдалося дійти таких висновків. По-перше, за своєю суттю адміністративні повноваження органу державної влади є певним еквівалентом прав фізичної особи як учасника адміністративно-правових відносин. Однак однозначних поглядів щодо суті адміністративно-правових повноважень вітчизняні вчені не висловлюють.

По-друге, було встановлено існування в науці окремого переліку характерних ознак адміністративно-правових повноважень. Провівши паралель між такими ознаками повноважень та окремими аспектами діяльності територіальних підрозділів ДСНС України, було встановлено, що:

1) територіальні підрозділи, перебуваючи в структурі органу державної влади, виступають в ролі суб'єктів владних повноважень; 2) окремі аспекти діяльності територіальних підрозділів ДСНС України передбачають можливість висловлення позиції у формі веління (наказу, вимоги), що також є необхідною ознакою владних повноважень; 3) адміністративно-правові повноваження територіальних підрозділів ДСНС України забезпечені законами та іншими нормативно-правовими актами; 4) повноваження територіальних підрозділів ДСНС України забезпечені наявністю чіткої ієрархічної структури органу, професійними кадрами, фінансовими та матеріально-технічними ресурсами, що у своїй сукупності становлять одну з ознак адміністративно-правових повноважень. На підставі всього з'ясованого можемо дійти висновку, що адміністративно-правові повноваження територіальних підрозділів ДСНС України відповідають всім необхідним ознакам владного повноваження.

По-третє, на підставі класифікаційного поділу повноважень на види вдалося з'ясувати, що всі різновиди адміністративно-правових повноважень, що містяться у нормативно-правових актах, які регулюють питання діяльності територіальних підрозділів ДСНС України, представляють кожну з існуючих класифікаційних груп владних повноважень, які виділяються у вітчизняній адміністративно-правовій науці.

Так, можна стверджувати про наявність значної сукупності форм діяльності територіальних підрозділів ДСНС України. Дана обставина обумовлюється широким спектром завдань та повноважень, наданих таким підрозділам.

Також вдалося з'ясувати, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці переважає підхід, який передбачає розмежування форм діяльності територіальних підрозділів ДСНС України на правові та неправові. Дане розмежування є досить суперечливим та викликає дискусію у науковому співтоваристві через припущення про те, що будь-яка діяльність органу влади виникає в правовій площині. Ми не можемо однозначно підтримувати

позицію тієї чи іншої сторони з таких причин. З одного боку, такі заходи, як, наприклад, круглі столи, з певних питань не можуть тягнути правових наслідків. Однак, з іншого боку, при їх проведенні здійснюються дії, які так чи інакше можуть тягнути правові наслідки (укладення угод та ін.), що свідчить не на користь прихильників поділу форм на правові та неправові.

Щодо методів діяльності територіальних підрозділів ДСНС України, то в даному випадку було встановлено існування різноманітних підходів до їх класифікації.

Стосовно методу планування, то в ньому, на нашу думку, простежується радянське коріння планової економіки та господарства, яка передбачала планування показників діяльності того чи іншого суб'єкта та подальше намагання досягти цих показників. Однак у випадку територіальних підрозділів ДСНС України планування має виключно практичне значення з метою визначення чіткого порядку дій на випадок виникнення надзвичайної ситуації, тому ми не можемо недооцінювати його важливості.

На окрему увагу заслуговує метод інформаційного забезпечення. На нашу думку, інформаційне забезпечення територіальних підрозділів ДСНС України потребує значного покращення. По-перше, необхідно поліпшити матеріально-технічне забезпечення підрозділів засобами інформаційно-комунікаційної техніки; по-друге, покращити наповнюваність офіційних веб-ресурсів територіальних підрозділів ДСНС України з метою поліпшення ситуації інформування населення про діяльність органів влади. По-третє, вважаємо за доцільне розглядати перспективу створення мобільних додатків, присвячених окремим питанням діяльності територіальних підрозділів.

У контексті євроінтеграційних процесів варто також звернути увагу на недосконалість практики застосування територіальними підрозділами ДСНС України методу переконання як альтернативи застосуванню примусу. На нашу думку, посилення роботи з населенням та суб'єктами господарювання з метою недопущення порушення ними норм безпеки є одним з основних кроків на шляху до входження в демократичне суспільство.

Розділ 3
ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

3.1. Взаємодія територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій з органами публічної влади і недержавними інституціями

Для початку вважаємо за необхідне з'ясувати, що саме являє собою взаємодія. Як зазначає Ю.С. Назар, категорія «взаємодія» є суттєвим методологічним принципом пізнання природних і суспільних явищ. Щоб визначити суть об'єкта, необхідно виявити його закономірні взаємодії [73, с. 7].

На думку А.Г. Сприкина, взаємодія – одна з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого [162, с. 157].

У свою чергу, Український радянський енциклопедичний словник визначає, що взаємодія – це філософська категорія, яка тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку і розглядається як одна з форм останнього; суть взаємодії полягає у зворотному впливі предмета чи явища на інший предмет. При цьому всі інші філософські категорії (причина, дія, необхідність, суперечність та інші) є конкретними видами взаємозв'язку [178, с. 154].

На нашу думку, гарним прикладом розгляду характерних ознак взаємодії є робота В.Д. Сущенка, А.М. Смирнова та інших авторів, на думку яких ознаками взаємодії є такі: 1) взаємодія – це діяльність; 2) наявність декількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії; 3) узгодженість заходів за метою, місцем, часом, методами; 4) спрямованість функціонування

взаємодіючих суб’єктів; наявність нормативної (правової) бази взаємодії; 5) стан, який суб’єкти посідають в ієрархії системи; 6) зміст завдань, які вирішуються суб’єктами взаємодії; 7) сумісна діяльність [168, с. 211].

У свою чергу, Н.Р. Нижник висловлює позицію, що учені по-різному підходять до питання виділення типів управлінських відносин. У більшості випадків ці відносини розглядаються у вертикальній і горизонтальній проекціях [76, с. 130]. За визначенням І.М. Мінаєвої, класифікація на вертикальні та горизонтальні управлінські відносини здійснюється на основі принципу співвідношення прав і обов'язків учасників цих відносин. У вертикальних стосунках один з учасників підпорядкований іншому, тобто даний вид відносин складається між супідрядними суб'єктами, коли один з них наділений повноваженнями впливати на інший, незалежно від волі останнього. Горизонтальні відносини складаються між учасниками, які не підпорядковані один одному (між несупідрядними суб'єктами). Таким чином, при здійсненні взаємодії можна виділити два основних типи структурних зв'язків: координаційні структурні зв'язки і субординаційні структурні зв'язки [59].

Діяльність територіальних підрозділів ДСНС України ґрунтується на обох вищезазначених формах взаємодії з іншими органами влади. У подальшому пропонуємо розглядати окремі приклади взаємодії територіальних підрозділів з іншими органами влади крізь призму розподілення таких прикладів на координаційні та субординаційні [64].

Першим прикладом взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з іншими органами публічної влади є спільні дії під час проведення огляду місця пожежі, виявлення, припинення, попередження та розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з пожежами. Порядок такої взаємодії регулюється спільним наказом Міністерства внутрішніх справ та Міністерства надзвичайних ситуацій від 30.11.2012 № 1106/1377. Незважаючи на те, що правовою основою спільних дій органів внутрішніх справ, Держтехногенбезпеки України та МНС України на місці

пожежі даний нормативно-правовий акт визначає кримінальне процесуальне законодавство України, закони України «Про міліцію», «Про пожежну безпеку», «Про судову експертизу»[129], які в більшості своїй втратили чинність, він продовжує зберігати свою чинність.

Даний нормативно-правовий акт містить положення про те, що ним здійснюється регулювання взаємодії з органами МНС України та Держтехногенбезпеки України, однак, зважаючи на те, що ДСНС України виступають правонаступниками вищезазначених органів, даний акт поширює свою дію і на територіальні підрозділи ДСНС України.

Принципами взаємодії відповідно до наказу є: 1) неухильне дотримання законності в розслідуванні правопорушень про пожежі; 2) застосування працівниками експертно-криміналістичних установ передових засобів і методів виявлення, закріплення і вилучення слідової інформації, своїх спеціальних знань для своєчасного та якісного проведення досліджень, пов’язаних з пожежами; 3) забезпечення охорони правопорядку, прав і свобод громадян, інтересів власників об'єктів та держави; 4) забезпечення органом досудового розслідування швидкого, повного та неупередженого розслідування кримінальних правопорушень, самостійність слідчого в процесуальній діяльності; 5) узгоджене планування слідчих (розшукових) дій відповідно до законодавства; 6) самостійність у виборі відповідно до вимог законодавства засобів та методів у кримінальних провадженнях про пожежі та порушення протипожежних правил; 7) активне використання передових методів, наукових, технічних досягнень у попередженні, розкритті та розслідуванні пожеж і отриманих результатів досліджень; 8) забезпечення конфіденційності даних досудового розслідування у провадженнях, пов'язаних з пожежами [129].

Щодо питання розмежування взаємодії на субординаційну та координаційну, слід зазначити таке. З одного боку, взаємодія територіальних підрозділів ДСНС України зі слідчими органами в даному випадку має носити координаційний характер, оскільки вони є самостійними у своїй

роботі, не підпорядковуються слідчим органам та щодо них не здійснюється провадження. Однак положення наказу про взаємодію свідчать про те, що керівником оперативної групи при здійсненні огляду місця пожежі є слідчий, а отже простежуються ознаки субординаційності щодо окремих працівників територіальних підрозділів ДСНС України.

Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.10.2014 № 1032 містить положення про те, що начальник управління (відділу, сектору), міськрайонного (міського, районного) управління (відділу, сектору) територіального органу ДСНС України повинен організовувати взаємодію з іншими наглядовими органами під час проведення заходів, спрямовану на забезпечення техногенної та пожежної безпеки. Також даний нормативно-правовий акт містить вказівку на те, що перший заступник начальника аварійно-рятувального загону спеціального призначення повинен забезпечувати відпрацювання взаємодії з підрозділами та службами органів влади під час ліквідації надзвичайних ситуацій (подій) та гасіння пожеж [128].

На даному прикладі можемо бачити, що тут йдеться не просто про постійну взаємодію, а про взаємодію на випадок виникнення надзвичайної ситуації. Прикладом такої взаємодії є відносини між територіальними підрозділами ДСНС України та органами Служби безпеки України. Так, відповідно до Наказу СБУ від 13.01.2014 № 24/6 затверджено Інструкцію про порядок взаємодії Державної служби України з надзвичайних ситуацій і Служби безпеки України у сфері запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації. Дана інструкція передбачає, що Взаємодія здійснюється: на державному рівні – між ДСНС України та СБУ; на регіональному рівні – між територіальними органами ДСНС України та регіональними органами СБУ. При цьому взаємодія ДСНС України та СБУ здійснюється шляхом: 1) обміну інформацією про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій; 2) проведення спільних оперативних нарад керівного складу ДСНС України, головних управлінь (управлінь) ДСНС України в

Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі та їх структурних підрозділів з керівним складом СБУ, відповідних регіональних органів СБУ; 3) здійснення спільних заходів за планами, що розробляються на державному та регіональному рівнях; 4) проведення командно-штабних, тактико-спеціальних навчань, спільних тренувань та занять; 5) здійснення інших заходів, передбачених чинним законодавством [114].

У рамках запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій біологічного характеру територіальні підрозділи ДСНС України взаємодіють з територіальними органами системи охорони здоров’я. Спільним наказом МНС та Міністерства охорони здоров’я України від 03.12.2008 № 882/715 затверджено Інструкцію про порядок взаємодії Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (правонаступником якого є ДСНС) і Міністерства охорони здоров'я України щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, які пов'язані з інфекційними хворобами, отруєннями людей та іншими медико-санітарними наслідками. Відповідно до даної інструкції взаємодія здійснюється: 1) на регіональному рівні – між головними управліннями МНС (наразі – ДСНС України) в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві і Севастополі та Міністерством охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, структурними підрозділами з питань охорони здоров'я місцевих державних адміністрацій, територіальними центрами екстреної медичної допомоги, Республіканською санітарно-епідеміологічною станцією Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими санітарно-епідеміологічними станціями; 2) на місцевому рівні - між територіальними підрозділами МНС (наразі – ДСНС України), розташованими за місцем дислокації, та структурними підрозділами з питань охорони здоров'я місцевих державних адміністрацій, районними (міськими) санітарно-епідеміологічними станціями [115].

При цьому взаємодія МНС (ДСНС України) і МОЗ здійснюється на

основі принципів: 1) єдиних підходів до реалізації державної політики у сфері попередження та ліквідації НС, охорони здоров'я населення і профілактики захворювань; 2) пріоритету збереження життя і здоров'я населення при виникненні та під час ліквідації НС техногенного і природного характеру; 3) єдиних підходів і критеріїв при прогнозуванні та оцінюванні медико-санітарної обстановки при різних НС, визначенні можливостей рятувальних і медичних підрозділів, формувань та закладів [115].

Прикладом реальної взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України та департаментів охорони здоров’я є спільний наказ Головного управління ДСНС України у Запорізькій області та Департаменту охорони здоров’я Запорізької обласної державної адміністрації від 21 травня 2015 року № 153/523, яким було затверджено план взаємодії вищезазначених органів у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, які пов’язані з інфекційними хворобами, отруєннями людей та іншими медико-санітарними наслідками [89]. Зміст даного плану взаємодії свідчить про те, що воно відбувається на основі раніше згаданих принципів, викладених у наказі від 03.12.2008 № 882/715. В даному плані простежується дублювання на рівні територіального підрозділу ДСНС України положень інструкції загальнодержавної дії [115].

У питаннях щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, які пов’язані інфекційними хворобами, отруєннями людей та іншими медико-санітарними наслідками, територіальні підрозділи ДСНС України взаємодіють також із територіальними органами Державної санітарно-епідеміологічної служби України. Так, наказом Головного управління МНС України в Кіровоградській області та Державного закладу "Кіровоградська обласна санітарно-епідеміологічна станція" МОЗ України затверджено порядок взаємодії у разі загрози виникнення та виникнення надзвичайних ситуацій [103].

Відповідно до вищезазначеного Порядку в разі спільних дій вирішуються такі завдання як: 1) прогнозування та оцінювання медико-

санітарної обстановки при різних надзвичайних ситуаціях, визначення можливостей підпорядкованих сил і засобів; 2) здійснення постійного нагляду за санітарно-протиепідемічною обстановкою; 3) проведення роботи щодо запобігання, виявлення і припинення порушень вимог санітарно-епідемічної безпеки і охорони здоров'я населення; 4) здійснення заходів, направлених на запобігання виникненню надзвичайної ситуації; 5) організація спільних дій у разі виявлення можливих місць зберігання відходів, хімічно та бактеріологічно небезпечних речовин; 6) здійснення контролю за якістю питної води в умовах проходження паводка та в загрозливий період після його завершення; 7) організація та проведення санітарно-гігієнічних та протиепідемічних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; 8) проведення загальної та спеціальної розвідки в районах загрози або виникнення надзвичайних ситуацій; 9) визначення меж карантинно-обмежувальних зон і організація їх охорони; 10) здійснення санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та ізоляційно-обмежувальних заходів щодо забезпечення дій сил та формувань цивільної захисту на території області [103].

Слід також відзначити особливість, яка властива не лише даному порядку, а й раніше згаданим планам взаємодії між територіальними підрозділами ДСНС України та органами влади. Йдеться про те, що у розглянутих нормативно-правових документах відбувається розподілення порядку взаємодії органів за відсутності надзвичайної ситуації, в умовах підвищеної готовності та в режимі діяльності «надзвичайна ситуація» [103].

У контексті вищезазначеної особливості поділу вважаємо за необхідне зупинитися на режимах функціонування єдиної державної системи цивільного захисту. Відповідно до КЦЗ України єдина державна система залежно від масштабів і особливостей надзвичайної ситуації, що прогнозується або виникла, функціонує у режимах: 1) повсякденного функціонування; 2) підвищеної готовності; 3) надзвичайної ситуації; 4) надзвичайного стану [44].

Режим повсякденного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту встановлюється за умов нормальної виробничо-промислової, радіаційної, хімічної, сейсмічної, гідрогеологічної, гідрометеорологічної, техногенної та пожежної обстановки та за відсутності епідемій, епізоотій, епіфітотій.

У разі загрози виникнення надзвичайної ситуації за рішенням відповідно Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міських державних адміністрацій для єдиної державної системи цивільного захисту у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється режим підвищеної готовності.

У разі виникнення надзвичайної ситуації за рішенням, відповідно, Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міських державних адміністрацій для єдиної державної системи цивільного захисту у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється режим надзвичайної ситуації.

Режим надзвичайного стану для єдиної державної системи цивільного захисту у повному обсязі або частково для окремих її територіальних підсистем тимчасово встановлюється у межах території, на якій введено правовий режим надзвичайного стану відповідно до Закону України "Про правовий режим надзвичайного стану" [45].

З огляду на вищезазначені положення КЦЗ України можемо припустити, що поділ планів взаємодії між територіальними підрозділами ДСНС України та органами влади обумовлений відповідним поділом режимів функціонування єдиної державної системи цивільного захисту.

Повертаючись до аналізу взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України та органів публічної влади, зупинимось на ще одному органі влади. Досить цікаво, що, незважаючи на досить різні сфери впливу ДСНС та Державної митної служби, дані органи також здійснюють взаємодію,

основою взаємодії яких на територіальному рівні (на прикладі Запорізької області) також виступає план, затверджений спільним наказом Головного управління МНС України в Запорізькій області та Запорізької митниці від 27 січня 2005 р. № 30/30. При спільних діях даних органів вирішуються такі питання, як: координація дій щодо ліквідації наслідків стихійних лих на об'єктах Запорізької митниці; використання передового досвіду, методів і засобів при ліквідації надзвичайних ситуацій на об'єктах Запорізької митниці; організація транспортного забезпечення проведення робіт щодо ліквідації надзвичайних ситуацій на об'єктах Запорізької митниці; організація оповіщення населення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій; проведення загальної та спеціальної розвідки в районах надзвичайної ситуації; залучення відповідних сил та проведення аварійно-відновлювальних робіт [120].

Також територіальні підрозділи ДСНС України здійснюють взаємодію з питань щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру з територіальними органами Державної прикордонної служби України. На прикладі спільного наказу ГУ ДСНС України в Запорізькій області та Азово-чорноморським регіональним управлінням Державної прикордонної служби України можемо зазначити, що основними задачами взаємодіючих сторін є: 1) збір, обробка оперативної інформації, що поступила, про виникнення надзвичайних подій і ситуацій; 2) проведення загальної та спеціальної розвідки в зоні надзвичайної ситуації; 3) заходи щодо локалізації й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт на об'єктах і територіях Бердянського прикордонного загону АЧРУ ДПСУ; 4) пошук і рятування людей на уражених об'єктах і територіях Бердянського прикордонного загону АЧРУ ДПСУ, надання у можливих межах невідкладної, у тому числі медичної, допомоги особам, які перебувають у небезпечному для життя й здоров'я стані, на місці події та під час евакуації до лікувальних закладів; 5) участь у підготовці працівників підприємств,

установ та організацій і населення до дій в умовах надзвичайних ситуацій; 6) інформування Бердянського прикордонного загону АЧРУ ДПСУ про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, за яких у зону їх негативного впливу можуть потрапити особовий склад та об'єкти Бердянського прикордонного загону АЧРУ ДПСУ; 7) організацію та управління аварійно-рятувальними та іншими невідкладними роботами; 8) залучення та координацію діяльності підрозділів аварійно-рятувальних служб місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій усіх форм власності під час ліквідації надзвичайних ситуацій регіонального рівня; 9) виконання робіт із запобігання виникненню та мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій і щодо захисту від них населення і територій; 10) розробка планів реагування у разі виникнення надзвичайних ситуацій щодо забезпечення безпеки населення, захисту навколишнього середовища і мінімізації негативних наслідків [88].

Окремо слід приділити увагу взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з місцевими державними адміністраціями. КЦЗ України у ст. 19 встановлює, що до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій у сфері цивільного захисту належить: 1) забезпечення цивільного захисту на відповідній території; 2) забезпечення виконання завдань створеними ними територіальними підсистемами та їх ланками; 3) розроблення та забезпечення реалізації регіональних, місцевих програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки; 4) керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням; 5) створення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та

підтримання у постійній готовності територіальної системи централізованого оповіщення, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування; 6) забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі, тощо [45].

У свою чергу, Положення про ГУ ДСНС у Запорізькій області передбачає, що Голова Запорізької обласної державної адміністрації координує діяльність Головного управління і сприяє виконанню покладених на нього завдань. Головне управління під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами, організаціями на території Запорізької області. Начальник Головного управління забезпечує в установленому порядку дієву взаємодію Головного управління із Запорізькою обласною державною адміністрацією [97].

Як можемо помітити з вищенаведеного, взаємодія територіальних підрозділів ДСНС України з іншими органами публічної влади відбувається переважно у формі координаційних відносин, оскільки більшість органів не мають повноважень щодо здійснення впливу на ДСНС України. Однак територіальні підрозділи ДНСУ України взаємодіють не лише з органами публічної влади, а й з деякими іншими підприємствами, установами та організаціями, які не наділені владними повноваженнями. В першу чергу, до такої категорії належать суб’єкти – юридичні особи, які здійснюють забезпечення населення комунальними послугами, необхідними для належного функціонування та діяльності населених пунктів і недопущення виникнення надзвичайних ситуації.

У першу чергу, вважаємо за необхідне приділити увагу взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України та Публічного акціонерного товариства «Укртелеком». В контексті розгляду взаємодії даних юридичних осіб слід зазначити таке. Відповідно до КЦЗ України оповіщення – це доведення сигналів і повідомлень органів управління цивільного захисту про

загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, аварій, катастроф, епідемій, пожеж тощо до центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та населення. Оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій забезпечується шляхом: 1) функціонування загальнодержавної, територіальних, місцевих автоматизованих систем централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, спеціальних, локальних та об’єктових систем оповіщення; 2) централізованого використання телекомунікаційних мереж загального користування, у тому числі мобільного (рухомого) зв’язку, відомчих телекомунікаційних мереж і телекомунікаційних мереж суб’єктів господарювання в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, а також мереж загальнонаціонального, регіонального та місцевого радіомовлення і телебачення та інших технічних засобів передавання (відображення) інформації [44].

Порядок оповіщення визначається «Положенням про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях», затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 1999 р. № 192. У свою чергу, пунктом 58 даного положення встановлено, що відповідальність за експлуатаційно-технічне обслуговування регіональних систем оповіщення покладається на керівництво відповідних дирекцій Укртелекому; пунктом 59 передбачено, що забезпечення безперервної та якісної роботи основних і резервних каналів зв'язку, закріплених за системами централізованого оповіщення ЦО, а також заміни на випадок виходу з ладу, безперервної роботи ліній управління кінцевим обладнанням, телефонних пар у міських і сільських населених пунктах, до яких підключаються абоненти системи централізованого виклику, кінцеве обладнання з електросиренами, радіотрансляційних мереж та вуличних гучномовців, надійної роботи чергових змін лінійно-апаратних цехів, автоматичних телефонних станцій, радіотрансляційних вузлів покладається на керівників відповідних дирекцій Укртелекому [122].

Однак оповіщення є не єдиним предметом взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України та Укртелекому. На прикладі плану взаємодії у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, затвердженому спільним наказом ГУ ДСНС України в Запорізькій області та Запорізької філії ПАТ Укртелеком від «30» березня 2015 р. № 106/158, можемо бачити, що при спільних діях даних органів вирішуються такі завдання, як: а) взаємне інформування про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах Запорізької філії ПАТ «Укртелеком»; б) здійснення заходів щодо локалізації й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт на об'єктах Запорізької філії ПАТ «Укртелеком»; в) пошук і рятування людей на уражених об'єктах і територіях Запорізької філії ПАТ «Укртелеком», надання у можливих межах невідкладної, у тому числі медичної, допомоги особам, які перебувають у небезпечному для життя й здоров'я стані, на місці події та під час евакуації до лікувальних закладів; г) проведення загальної та спеціальної розвідки в зоні надзвичайної ситуації; д) надання допомоги в проведенні евакуації постраждалих осіб, тварин, документів і матеріальних цінностей з зони надзвичайної ситуації; є) організація транспортного забезпечення проведення робіт щодо ліквідації надзвичайних ситуацій на об'єктах Запорізької філії ПАТ «Укртелеком»; е) проведення підготовки працівників (сумісні навчання, тренування) до дій в разі виникнення надзвичайної ситуації на об'єктах Запорізької філії ПАТ «Укртелеком» [90].

Також слід розглянути взаємодію територіальних підрозділів ДСНС України та комунальних підприємств, що здійснюють холодне водопостачання населенню на прикладі Запорізького КП «Водоканал» виконавчого комітету Запорізької міської ради. Як і у раніше розглянутих випадках, взаємодія між даними юридичними особами здійснюється на основі Плану взаємодії у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, затвердженого спільним наказом ГУ ДСНС у

Запорізькій області та КП «Водоканал» виконавчого комітету Запорізької міської ради від 23 лютого 2015 р. № 62/127.

При спільних діях вирішуються такі завдання, як: а) взаємне інформування про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах КП «Водоканал»; б) визначення та відповідне обладнання джерел водопостачання для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт на випадок відсутності води у водопровідних мережах; в) здійснення контролю за станом джерел зовнішнього протипожежного водопостачання; г) здійснення заходів щодо локалізації й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт на об'єктах КП «Водоканал»; д) пошук і рятування людей на уражених об'єктах і територіях КП «Водоканал», надання у можливих межах невідкладної, у тому числі медичної, допомоги особам, які перебувають у небезпечному для життя й здоров'я стані, на місці події та під час евакуації до лікувальних закладів; є) проведення загальної та спеціальної розвідки в зоні надзвичайної ситуації; е) надання допомоги в проведенні евакуації постраждалих осіб, тварин, документів і матеріальних цінностей з зони надзвичайної ситуації; ж) організація обслуговування та ремонту пожежних гідрантів, які знаходяться на балансі підпорядкованих підрозділів КП «Водоканал»; з) проведення підготовки працівників (сумісні навчання, тренування) до дій в разі виникнення надзвичайної ситуації на об'єктах КП «Водоканал» [91].

Як приклад реальної взаємодії ГУ ДСНС у Запорізькій області та КП «Водоканал» виконавчого комітету Запорізької міської ради можемо навести таку інформацію. Відповідно до інформаційного повідомлення, розміщеного на офіційному веб-сайті ГУ ДСНС у Запорізькій області 12 січня, о 09:00 у зв'язку з довготривалою експлуатацією водоводу (близько 30 років) стався порив труби центрального водогону діаметром 1200 мм в Ленінському районі м. Запоріжжя. Від водопостачання питною водою були відключені: 352 приватних житлових будинки, 329 багатоповерхівок, 14 шкіл, 19 дитячих

дошкільних закладів, інтернат № 2 «Січовий колегіум», дитячий інтернат для лікування зору «Цвіт», лікарня № 1, дитяча лікарня № 5, пологовий будинок, підстанція ШМД, дитяча стоматологія, жіноча консультація [91]. Пізніше було повідомлено, що продовжується ліквідація наслідків пориву водопроводу та надання допомоги у підвозі води населенню Хортицького й Ленінського районів. Рятувальники здійснили підвіз води до найбільш важливих об'єктів, було задіяно 5 одиниць рятувальної техніки. Крім того, підвіз питної та технічної води до лікарень, пологового будинку та житлових будинків здійснювався водовозами від КП «Водоканал», Зеленгоспу, ЕЛУАШ. Всього задіяно 14 одиниць техніки. Протягом ночі бійці аварійно-рятувального загону спецпризначення за допомогою освітлювальної башти здійснювали освітлення місця пориву труби, аби дати можливість працювати ремонтним бригадам в темний період доби [91].

Дотепер дещо незрозумілим залишається питання взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з громадською радою при ДСНС України. Постановою КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 було затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації [113].

Відповідно до Положення про Громадську раду при Державній службі України з надзвичайних ситуацій Громадська рада при Державній службі України з надзвичайних ситуацій (далі – Громадська рада) є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань: 1) готує та подає ДСНС України пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених

таким планом; 2) готує та подає ДСНС України пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю; 3) подає ДСНС України обов'язкові для розгляду пропозиції з питань, щодо яких ДСНС України проводить консультації з громадськістю, а також щодо підготовки проектів нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної політики у сфері компетенції ДСНС України, удосконалення роботи ДСНС України; 4) проводить відповідно до законодавства громадську експертизу діяльності ДСНС України та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, які розробляє та погоджує ДСНС України; 5) здійснює громадський контроль за врахуванням ДСНС України пропозицій та зауважень громадськості, забезпечення нею прозорості та відкритості своєї діяльності, доступу до публічної інформації, яка знаходиться у її володінні, а також дотриманням нею нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції та ін. [98].

З одного боку, Громадська рада є органом при ДСНС України і не взаємодіє безпосередньо з територіальними підрозділами, однак цілком можливою видається співпраця територіальних підрозділів з громадською радою в рамках їхньою участі у підготовці проектів нормативно-правових актів шляхом направлення територіальними підрозділами проектів власних нормативно-правових актів та нормативно-правових актів ДСНС України в підготовці яких вони приймають участь, задля проведення громадської та антикорупційної експертизи, оскільки даний механізм остаточно не врегульовано на рівні норм права.

3.2. Зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій

На думку А. Любінського, адаптація та впровадження в практичну діяльність зарубіжного досвіду є надзвичайно актуальними для України через те, що, незалежно від того, де відбулась надзвичайна ситуація, аналіз недоліків організації управління в умовах надзвичайних ситуацій дає можливість врахувати прорахунки і не допустити їх у майбутньому [54, с. 105].

Вивченню передового досвіду країн світу, його використанню в Україні та удосконаленню на його основі підготовки управлінців загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів з управління ризиками техногенного, природного і соціального походження та з антикризового управління, а також модернізації матеріально-технічної бази оперативно-рятувальних підрозділів на основі новітніх технологій має сприяти розширення співпраці України з міжнародними організаціями у цій сфері [54, с. 105].

Розгляд досвіду зарубіжних країн у визначенні адміністративно-правового статусу їх органів, на які покладено обов’язок щодо реагування на надзвичайні ситуації, на нашу думку, слід почати зі Сполучених Штатів Америки.

Провідною установою у сфері цивільного захисту США є Федеральне Агентство з управління в умовах надзвичайних ситуацій (“FEMA”), створене в 1979 р. Воно займається розробленням та реалізацією заходів щодо боротьби зі стихійними лихами, бере участь у відновленні зруйнованого і надає допомогу постраждалим. Слід зазначити, що поштовхом для його створення стали декілька природних катастроф, що сталися в США у 1960-70-х рр. Сильні урагани вдарили по центральній частині США в 1962, 1965, 1969 і 1972 рр. Потужні землетруси потрясли Аляску в 1964 р. і Каліфорнію в

1971 р. [16].

Як зазначають А.М. Капля, В.С. Чубань та інші, на FEMA у США покладено такі завдання: 1) забезпечення виживання країни в ядерній війні; 2) розробка планів евакуації населення США із загрозливих районів; 3) здійснення заходів згідно з програмами будівництва захисних споруд; 4) удосконалення та підвищення захисту систем зв'язку й оповіщення; 5) забезпечення захисту і нормального функціонування федеральних і місцевих органів влади й цивільного захисту; 6) утворення та розподіл стратегічних запасів на випадок надзвичайних ситуацій [35].

Окрім вищезазначених завдань, Н.В. Григоренко також вказує на завдання щодо координування й навчання місцевих поліцейських і пожежників для протидії терористичним атакам. Також на FEMA покладена відповідальність за підготовку та навчання населення, науково-дослідну роботу з питань цивільного захисту, поширення інформації з цивільного захисту серед населення, участь промислових підприємств та інших установ у заходах цивільного захисту. Сьогодні в агентстві працюють 2,5 тис. осіб, при цьому додатково агентство може розраховувати на допомогу понад 5 тис. резервістів. Принцип залучення на службу в рятувальних формуваннях в США – добровільний [16].

У кожному штаті є консультативна рада (комісія) з питань цивільної оборони. Із прийняттям США «Закону про стихійні лиха», в якому визначаються відповідальні особи, порядок введення надзвичайного положення, його тривалість, обов'язки та права місцевих органів влади у справах підготовки до стихійних лих та порядок компенсації за понесені збитки, значно поширились повноваження губернатора штату [35].

Також Н.В. Григоренко наводить таку інформацію. Начальник FEMA є одночасно головою комісії щодо дій у надзвичайних умовах. До неї входять помічники президента з національної безпеки, внутрішніх справ і політики, внутрішньоурядових відносин, адміністративних і бюджетних питань. Комісія володіє необхідною владою, що дозволяє їй втілювати в життя

широкий комплекс заходів щодо захисту населення й територій, координувати діяльність різних міністерств і відомств, адміністративних органів на всіх рівнях [16, с. 292]. Привертає увагу, що в кожному штаті є консультативна рада (комісія) з питань цивільного захисту. Безпосереднім керівником цивільного захисту штату є начальник служби цивільного захисту штату зі своїм штабом (загальна чисельність до 40 осіб). Окрім того, утворюються місцеві штаби у графствах, районах, містах. На промислових підприємствах, де 50 і більше працівників, створюються комітети цивільного захисту, які очолюють керівники цих підприємств [16].

Як зазначають А.М. Капля та В.С. Чубань, до комітету залучаються представники головних відділів, у тому числі фінансового та юридичного. Крім того, на підприємствах створюються служби Цивільного захисту із забезпеченням безперервного управління, термінової зупинки підприємства, постачання, захисту документації, укриття та інші [35].

Досліджуючи служби цивільного захисту США, необхідно згадати і про «службу 911», що займається наданням послуг у сфері цивільного захисту в нормальний час (такі послуги надають пожежні, рятувальні, медичні служби, а також місцева поліція). Номер екстреної допомоги «911» став звичним для більшості американців наприкінці 1980-х рр. Сьогодні в США до операторів цієї служби надходить 200 млн. дзвінків щорічно. Доступ до «служби 911» мають жителі 99% території США. Сьогодні в США існує більше 6 тис. диспетчерських центрів, що приймають дзвінки на номер «911». Більшу частину їх оснащено спеціальною апаратурою: коли дзвінок надходить у відділення, то телефонний номер і адреса того, хто дзвонить, відразу відбиваються на дисплеї оператора, що робить розгортання рятувальної операції більш оперативним. Це буває особливо важливо, коли той, хто телефонує, страждає на дефект мовлення або просто не в змозі говорити. Щоб приїхала поліція, рятувальники і «швидка», достатньо набрати номер і покласти слухавку поруч з апаратом. Коли дзвінок надходить у диспетчерський центр, протягом декількох секунд на нього

відповідає оператор, який називає свій персональний номер. Людині, яка телефонує, рекомендується запам'ятати цей номер у випадку, якщо обслуговування оператора викличе певні проблеми або невдоволення і буде необхідно пізніше встановити його особу. Оператор починає ставити різноманітні запитання, відповіді на які допомагають йому класифікувати дзвінок, залежно від обставин події. Ця класифікація упроваджується в спеціальну комп'ютерну систему, яка встановлює найближчий транспортний засіб, який зможе невідкладно виїхати на місце події [16].

У США немає спеціальних формувань цивільного захисту. Для вирішення подібних завдань залучаються підрозділи національної гвардії та збройних сил, головним чином сухопутних військ. Невоєнізовані формування для рішення окремих завдань цивільної оборони створюються на промислових медичних підприємствах, фірмах та інших об'єктах.

Захист населення в системі ЦЗ США вирішується в двох напрямках – шляхом укриття в захисних спорудах, головним чином ПРУ, та евакуації (захисні споруди на 242 млн. місць) [35].

Законодавство республіки Греція покладає запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій на органи цивільної оборони – Міжвідомчий координаційний комітет (координує роботу у випадку катастроф національного та міжнародного масштабу) та Генеральний секретаріат (займається запобіганням катастрофам, боротьбою з ними та ліквідацією їх наслідків на постійній основі). Міжвідомчий координаційний комітет координує роботу уряду у випадку НС національного та міжнародного масштабів. Генеральний секретаріат ЦО відповідальний за запобігання надзвичайних ситуацій, боротьбу з ними та ліквідацію їх наслідків, впровадження заходів з визначення, пом'якшення будь-яких видів ризиків та захист населення, інфраструктури, власності та довкілля. Його членами є генеральні секретарі: міністерства внутрішніх справ, громадського порядку та децентралізації; громадських робіт, лісів та захисту навколишнього середовища; охорони здоров'я та соціальної справедливості; торговельного

флоту; транспорту та засобів зв'язку; засобів масової інформації та суспільної інформації, а також заступник начальника генштабу Греції. Регіони несуть відповідальність за координацію дій між префектурами та округами. Префект керує нейтралізацією локальних надзвичайних ситуацій, у чому йому сприяє місцева координаційна рада [19, с. 2].

Кожне міністерство, залучене до боротьби з НС, має власний план протидії різним типам катастроф, основні положення яких регулюються Ксенократесом, що поновлюється Генеральним секретаріатом ЦО. Сили швидкого реагування на окремі види НС розподіляються між органами влади таким чином: 1) міністерство громадських робіт, лісів та захисту навколишнього середовища відповідальне за боротьбу з повенями, селями та зсувами ґрунту, снігопадами та проявами сейсмічної активності та захистом від них; 2) міністерство розвитку відповідальне за правила безпеки та заходи з їх впровадження в промисловому секторі; 3) міністерство охорони здоров'я та соціальної справедливості забезпечує соціальний нагляд; 4) міністерство внутрішніх справ, громадського порядку та децентралізації (до складу якого входять пожежні бригади та державна поліція) відповідальне за боротьбу з пожежами та евакуацію людей у міських та лісових зонах; 5) міністерство торговельного флоту відповідає за пошук та рятування на морі [19, с. 2].

Крім того, окремими органами НС є структури спеціального призначення для боротьби з конкретними загрозами. Під час кризових фаз НС першочергове реагування місцевими службами боротьби з пожежами та швидкої допомоги. Пожежні бригади та місцеві поліцейські сили формують служби швидкого реагування, діють під керівництвом штаб-квартири протипожежної служби, яка також курує діяльність: регіональних адміністрацій служб боротьби з пожежами; протипожежних станцій за категоріями A, B, C, D залежно від густоти населення та специфіки місцевості, а також протипожежних станцій морських портів та аеропортів; спеціального загону боротьби з катастрофами (група швидкого реагування для боротьби з усіма видами НС з можливістю десантування з повітряних

транспортних засобів); спеціальних служб, що забезпечують підготовку та підтримку (Академія пожежної справи, ремонтні майстерні, головні склади, операційний центр “199”) [19, с. 3].

Надалі пропонуємо розглянути систему цивільного захисту такої розвинутої європейської країни, як Австрія. Центральним органом виконавчої влади в Республіці Австрія, який відповідає в рамках держави за організаційні питання планування, запобігання і реагування на надзвичайні та кризові ситуації в країні, є Федеральне міністерство внутрішніх справ (ФМВС). Безпосередньо організацією діяльності у сфері цивільного захисту населення, подолання кризових ситуацій, а також запобігання, локалізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій займається Управління П/4 ФМВС, яке структурно підпорядковується Генеральній дирекції громадської безпеки ФМВС.

Це Управління має у своєму складі два підрозділи: Реферат II/4/a, який відповідає за організацію роботи з питань цивільного захисту населення, подолання кризових ситуацій та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій у середині країни та Реферат II/4/b, відповідальний за вирішення зазначених питань у міжнародних масштабах.

Державне управління цивільного захисту в Австрії побудоване на комплексній системі, яка спрямована, у першу чергу, на попередження та локалізацію НС, й охоплює зони відповідальності в рамках федерації, земель, районів, общин, відповідних структурних підрозділів з цивільного захисту і громадян та включає виконання широкого спектра завдань у сфері захисту населення від природних і техногенних загроз та надання допомоги під час кризових та надзвичайних ситуацій.

Реалізація завдань державного управління ЦЗ здійснюється на державному та регіональному рівні (рівні федеральних земель). З травня 2003 р. ФМВС Австрії відповідає за організацію ЦЗ населення, подолання кризових ситуацій та ліквідацію наслідків НС яку межах країни, так і в міжнародних масштабах. Таким чином, уперше на федеральному рівні

відповідальність за координацію роботи в зазначених вище сферах сконцентровано в одному центрі, що дозволяє більш ефективно та оперативніше реагувати на кризові ситуації та катастрофи, що виникають.

Конституція Австрії покладає розробку і виконання законодавчих нормативних документів у сфері пожежної безпеки на пожежну поліцію федеральних земель. У законодавстві федеральних земель немає серйозних відмінностей, тому пожежна служба Австрії у цілому побудована за таким само принципом, як і поліція. Організацію протипожежної служби забезпечують федеральні провінції, діяльність пожежних підрозділів регламентується пожежно-поліцейськими правилами і законами земель, причому в кожній провінції діє своє законодавство, що регламентує протипожежну службу.

Законом Австрії «Про пожежну охорону» (1985 р.) установлено порядок проведення пожежного огляду всіх об’єктів. Закон «Про боротьбу з лісовими пожежами» (1980 р.) закріплює правила поведінки людей при лісових пожежах, способи боротьби з ними, чітко виписує обов’язки пожежної охорони і поліції при боротьбі з лісовими пожежами.

Законодавство Австрії, що регламентує діяльність протипожежної служби, вимагає від кожного муніципалітету, щоб на його території у стані готовності знаходився принаймні один підрозділ громадської пожежної охорони, достатньо укомплектований особовим складом і технічно добре оснащений, професійно підготовлений, боєздатний. До громадської пожежної охорони відносяться добровільна, професійна та пожежна охорона промислових підприємств.

У кожній федеральній землі Австрії один із членів земельного уряду представляє в уряді інтереси протипожежної служби. Земельні асоціації протипожежних служб об’єднані у Федеральну асоціацію пожежної служби Австрії. На чолі Федеральної асоціації стоїть президент, який виконує свої функції через адміністрацію Федеральної протипожежної служби, виконавчий комітет і комітети добровільної, професійної пожежної охорони

та пожежної охорони промислових підприємств, а також комітет пожежної техніки.

Питання розробки і виконання законодавчих нормативних документів у сфері пожежної безпеки покладено на пожежну поліцію дев'яти федеральних земель.

Витрати на утримання пожежної охорони Австрії несе загалом місцева влада за винятком пожежної охорони промислових підприємств, яка фінансується власником підприємства. Крім того, із федеральних доходів землям виділяється певна кількість коштів (залежно від частки населення конкретної землі у відношенні до всього населення країни), які надходять до федерального уряду від податку на утримання пожежної охорони [174].

Щодо досвіду Нідерландів у побудові системи цивільного захисту, то Н.В. Григоренко зазначає, що тут діє система цивільного захисту, яку було створено в 1952 р. Загальне керівництво цією системою здійснює міністерство внутрішніх справ через головне управління цивільного захисту. Для виконання рятувальних і невідкладних аварійно-відбудовних робіт у разі стихійних лих, значних виробничих аварій та катастроф у мирний час у розпорядженні органів управління цивільним захистом зі складу збройних сил створюється так звана "рятувальна бригада", два мотопіхотних батальйони по 650 осіб, три роти – медична, інженерна, транспортна, взвод військової поліції та санітарний загін [16, с. 290].

Територію країни поділено на 12 округів (за кількістю провінцій). В окрузі цією діяльністю керує комісар провінції, а безпосереднє керівництво здійснює начальник служби цивільного захисту та його штаб. Округи поділяються на 45 районів, які віднесені до групи «А» (промислові) та групи «В» (сільськогосподарські). Райони цивільного захисту групи «А» поділено на сектори. За кожним сектором на період надзвичайних ситуацій закріплено відповідні формування цивільного захисту. Старший начальник одного з таких формувань одночасно виконує й обов'язки начальника служби цивільного захисту сектора [16, с. 291].

Начальником служби цивільного захисту окремих громад є бургомістр. Йому підпорядковуються всі служби: протипожежна, медична, поліцейська, комунальних послуг та соціального забезпечення. Керівним органом у районі є рада, до складу якої входять бургомістри общин, начальники та штаби цивільного захисту.

Штаби округів та районів у мирний час укомплектовано лише командним складом і технічним персоналом, а штати військового часу можуть розгортатись лише на період навчань та у разі виникнення надзвичайних ситуацій [16, с. 291].

Досить незвичайним в контексті даного дослідження є досвід Королівства Данії. Він характеризується максимальною децентралізацією функцій виконавчої влади та відсутністю у держави виконавчих повноважень і повноважень оперативного управління у різних сферах соціально-економічного розвитку, у т.ч. в частині протидії та реагування на надзвичайні та кризові ситуації [69, с. 136].

У цьому контексті в Данії відсутній державний орган, відповідальний за НС та захист населення від можливих наслідків техногенних або природних катастроф. Певна частина цих функцій відноситься до компетенції місцевої поліції, підпорядкованої Національному комісаріату поліції, що, у свою чергу, входить до структури Міністерства юстиції Данії, а також до підрозділів берегової охорони.

Проте найбільш цікавим видається інший факт. В 1906 р. Софусом Фальком було засновано приватний рятувальний корпус «Фальк». Сьогодні це найбільша у світі приватна багатофункціональна рятувальна служба, яка заснована на засадах акціонерного товариства та діє в основному в Данії, а також у Швеції та Німеччині (Гамбург), і має не тільки великий парк різноманітних спеціальних автомобілів, але й рятувальні судна, вертольоти та літаки, а також великий досвід діяльності в цій сфері, у т.ч. в інших країнах світу (Швеції, Польщі, Словаччині, Бельгії, Фінляндії, Німеччині, Франції) [175, с. 115].

На рятувальну службу «Фальк» в Королівстві Данія покладено виконання пошуково-рятувальної функції, а також функції пожежної охорони. Також рятувальна служба «Фальк» виконує інші функції щодо запобігання виникненню та подолання наслідків надзвичайних ситуацій. Окремо слід зазначити про виконання охоронних послуг для державних установ, банків, іноземних посольств та ін. Не можна не враховувати також надання послуг у сфері швидкої та невідкладної допомоги й у сфері охорони навколишнього природного середовища. Окремий підрозділ компанії також надає послуги з інженерно- технічного захисту об'єктів [175, с. 115].

Надання допомоги у випадку пожеж здійснюється компанією «Фальк» як у приватному, так і громадському секторі. Компанія також спеціалізується на наданні допомоги при пожежах промисловим корпораціям та аеропортам у багатьох країнах Європи. Щороку пожежники «Фальк» здійснюють близько 12000 виїздів на місце подій. Для надання послуг рятувальною службою «Фальк» укладаються контракти з центральними та місцевими органами влади. Розрахунки за спожиті послуги відбуваються з центрального та місцевого бюджетів. Також необхідно зазначити, що у Королівстві Данія діє єдиний телефон «112», що обслуговується системою диспетчерських центрів, які діють по всій країні і обробляють повідомлення про надзвичайні ситуації. В подальшому з даних центрів негайно відбувається передача інформації про надзвичайну ситуацію до підрозділів «Фальк» та поліції [175, с. 115].

Наступною країною, на досвід побудови системи цивільного захисту якої варто звернути увагу, є Республіка Кіпр, де систему цивільного захисту очолює президент з радою міністрів. Координує та несе безпосередню відповідальність за службу цивільного захисту Міністр внутрішніх справ, на якого покладено контрольні та наглядові функції.

У випадку воєнних дій або природних катастроф, для локалізації яких необхідна мобілізація значної кількості цивільного населення, міністр від імені Ради Міністрів Кіпру на 48 годин може оголосити надзвичайний стан.

Рішення про подовження терміну дії надзвичайного стану повинно затверджуватись парламентом країни. Генеральний план цивільної оборони виконується центральним офісом цивільної оборони Кіпру [19, с. 2].

Цивільна оборона Кіпру, як орган державної виконавчої влади, створена шляхом організації окремих підрозділів цивільної оборони майже в усіх населених пунктах країни. Більшість цих підрозділів очолюється на добровільній безоплатній основі. Структурно підрозділи цивільної оборони складаються з секції з надання першої допомоги, телекомунікаційної секції, секція соціального забезпечення, секція боротьби з пожежами, секція з питань пошуку та спасіння [19, с. 2].

Положеннями Генплану Республіки Кіпр передбачено основні моменти координації та діяльності структур, спрямовані на боротьбу зі стихійними лихами та іншими надзвичайними ситуаціями: координатором запровадження заходів під час землетрусів є МВС та підрозділи ЦО Кіпру; у боротьбі з лісовими пожежами відповідальним державним органом є міністерство сільського господарства, природних ресурсів та навколишнього середовища в особі його департаменту з питань лісу; відповідальними за протипожежну безпеку та ліквідацію пожеж у населених пунктах, аеропортах, морських портах країни та на територіях, що знаходяться на відстані більше 1 км від лісових кордонів, є підпорядковані керівництву поліції підрозділи пожежної безпеки; департамент з питань рибальства міністерства сільського господарства, природних ресурсів та навколишнього середовища є державним органом, відповідальним за боротьбу із забрудненням моря; основну відповідальність за забезпечення безпеки цивільного населення у випадку воєнних дій покладено на МВС та підрозділи цивільної оборони країни [19, с. 2].

Останнім часом спостерігається поглиблення зв’язків між Україною та Республікою Польща. В контексті цього пропонується також розглянути досвід даної країни у визначенні адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів служби з надзвичайних ситуацій.

У Республіці Польща функції ЦЗ населення від НС виконують Головна комендатура пожежної охорони, Служби водного та гірського порятунку, Цивільна оборона, а також їх підрозділи на регіональному та місцевому рівнях, які підпорядковані місцевим органам влади.

Загальну координацію цієї роботи здійснює орган центральної виконавчої влади, Міністерство внутрішніх справ і адміністрації, у структурі якого діють, зокрема, Бюро з питань ліквідації наслідків стихійних лих і Департамент кризового управління та оборонних справ, які виконують в основному управлінські функції.

Згадане Бюро виконує функції профільного Секретаріату міністра з питань ліквідації наслідків стихійних лих. До завдань структури відносяться питання підготовки справ до ініціювання, координації та опрацювання програм діяльності урядової адміністрації в сфері ліквідації наслідків повені, зсувів ґрунту та інших стихійних лих. Крім того, Бюро забезпечує фінансову діяльність адміністрації, підтримує зв’язок з органами територіального самоврядування та недержавними організаціями відповідно до своєї компетенції.

До завдань Департаменту кризового управління та оборонних справ належать такі: а) організація та забезпечення реалізації завдань, віднесених до компетенції міністерства в сфері НС, зокрема планування діяльності в питаннях загальної громадської безпеки та кризового управління, рятування та захист населення, нагляд за Державною пожежною службою та функціонуванням Національної системи порятунку та гасіння, рятування у горах та на воді, цивільною обороною, попередження та усунення наслідків терористичних замахів, охорона інфраструктури життєзабезпечення, координація виконання обов’язків за міжнародними угодами; б) здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення; в) опрацювання пропозицій, інших документів для потреб Урядової кризово-координаційної групи; г) нагляд за діяльністю Науково-дослідного центру протипожежної охорони та навчального закладу (Головна школа) пожежної служби; д) координація

міжнародної співпраці у сфері цивільної оборони, кризового управління, рятування та охорони населення, інфраструктури життєзабезпечення; е) контроль та забезпечення мобілізаційного матеріально-технічного резерву; є) координація та нагляд за рівнем територіальної мобілізаційної готовності на випадок НС, планування заходів профілактики і ситуаційне моделювання кризових явищ, реалізація програм щодо захисту населення.

Окрім цього, на місцевому рівні у структурі урядів воєводств функціонують відділи кризового управління, які підпорядковуються воєводі. Ці органи несуть відповідальність за ліквідацію наслідків НС на рівні воєводств.

Правовим актом, який регулює всі питання щодо усунення наслідків аварій або стихійних лих, є Закон Республіці Польща від 18 квітня 2000 р. “Про надзвичайні ситуації”. Ним, зокрема, передбачено, що ліквідацією наслідків НС на місці керують: війт (бурмістр, президент міста), якщо НС трапилася виключно на території гміни, староста, якщо НС трапилася на території більш ніж однієї гміни, що входять до складу повіту, воєвода, якщо НС трапилася на території більш ніж одного повіту, що входять до складу воєводства, міністр внутрішніх справ і адміністрації або інший міністр, визначений урядом, якщо НС трапилася на території більш ніж одного воєводства.

Ліквідація наслідків НС здійснюється силами спеціальних кризових команд, створених на локальному, регіональному або урядовому рівнях. Склад цих команд визначають місцеві органи влади. Їх фінансування здійснюється як з місцевих, так і з центрального бюджетів.

Окрім цього, до усунення наслідків НС можуть бути залучені Пожежна охорона, поліція, армія, медичні служби, прикордонна охорона, Морська служба пошуку і порятунку, інші державні служби, інспекції, структури тощо, залежно від обсягів завданої шкоди.

Законодавством Республіки Польща передбачено також механізм відшкодування органам місцевого самоврядування шкоди, завданої внаслідок

стихійних лих та інших катастроф. Зокрема, у проекті бюджету країни окремо закладаються кошти на усування наслідків такого роду явищ. Розподіл коштів здійснюється Міністерством фінансів за поданням Міністерства внутрішніх справ і адміністрації [174].

Висновки до розділу 3

По-перше, територіальні підрозділи ДСНС України взаємодіють з дуже широким колом суб'єктів публічного права. При цьому взаємодія територіальних підрозділів ДСНС України з іншими органами публічної влади будується на основі субординаційних або координаційних відносин. У переважній більшості дана взаємодія носить координаційний характер, оскільки відбувається між юридично рівними суб'єктами публічно-правових відносин. Однак в деяких випадках інші суб'єкти публічно-правових відносин мають повноваження стосовно територіальних підрозділів ДСНС України, що переводить дані відносини у площину субординаційних.

По-друге, взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з іншими органами публічної влади та іншими суб'єктами властивий певний темпоральний характер. З одного боку, юридичні підстави для такої взаємодії існують протягом усього часу, однак реальна взаємодія відбувається лише в певний проміжок часу, що обумовлюється настанням або загрозою настання надзвичайної ситуації.

По-третє, значна кількість правових основ взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з іншими суб'єктами публічного права спрямована виключно на період настання надзвичайної ситуації, пов'язаної з таким суб'єктом.

По-четверте, великий масив нормативно-правової бази, що регулює питання взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з іншими суб'єктами публічної влади, є застарілим. Деякі нормативно-правові акти

прийняті ще у минулому сторіччі. Велика кількість з них досі не приведена у відповідність до чинного законодавства та містить назви неіснуючих органів, давно реорганізованих, та нормативно-правових актів, що давно втратили свою чинність. Однак при цьому самі ці нормативно-правові акти продовжують зберігати чинність і дотепер.

Також аналіз показав, що значний обсяг взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з іншими суб'єктами (не лише публічної влади) здійснюється на основі відповідних планів взаємодії між такими суб'єктами, що затверджуються спільними наказами.

У ході дослідження були опрацьовані різноманітні наукові джерела, що містили інформацію про особливості структури підрозділів відповідних державних служб з питань надзвичайних ситуацій в зарубіжних країнах, таких як США, Греція, Данія, Австрія та інші. Отримані результати дослідження дозволяють припустити таке.

По-перше, система підрозділів державних служб з надзвичайних ситуацій у зарубіжних країнах часто (але не в усіх випадках) досить нагадує відповідну систему в Україні. Це простежується на прикладі США, де існує Федеральне агентство з управління в умовах надзвичайних ситуацій та його територіальні підрозділи у відповідних адміністративно-територіальних одиницях (штатах).

По-друге, вдалося виокремити певну відмінність у структурі центральних органів виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій у Греції. Зокрема, для даної країни характерним є покладення відповідальності за окремі аспекти діяльності щодо запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій на різні міністерства. За даної системи кожне міністерство несе відповідальність за окремий напрямок запобігання або реагування на надзвичайні ситуації.

По-третє, хотілося б більш детально зупинитися на феномені Королівства Данії. В його основу покладено створення приватної рятувальної служби. При цьому вражає масштаб діяльності такої служби. Переважно нам

відомі факти поодинокого існування приватних медичних структур, які мають свій парк спеціальних автомобілів та здійснюють надання платної медичної допомоги (в тому числі й невідкладної). При цьому кошти вони отримують одноразово, безпосередньо від громадян, яким надають свою допомогу.

Загалом же Україні не притаманне існування приватних рятувальних структур. Зустрічаються згадки про окремі приватні рятувальні структури при приватних гірськолижних курортах, що здійснюють надання виключно спеціалізованого різновиду медичної допомоги постраждалим під час спусків з гори. При цьому спостерігається негативне ставлення до подібних структур через приховування статистики реальної кількості випадків надання ними допомоги.

Однак в жодному випадку не йдеться про існування великої служби порятунку, яка має у своєму штаті значний парк спецтехніки, суден та авіації, що дає змогу надавати допомогу в різних випадках настання НС. При цьому про масштаби діяльності «Фальк» свідчить також той факт, що послугами даної компанії користуються не лише окремі підприємства – замовниками виступають центральні та місцеві органи влади на підставі контрактів. Сплата послуг здійснюється з державного та місцевих бюджетів.

При цьому ми не можемо однозначно говорити про те, чи є існування приватної рятувальної служби позитивним досвідом для держави і чи можливе створення подібної служби в Україні. З одного боку, на користь «Фальк» говорить багаторічний досвід існування та широкі територіальні межі діяльності, що доводять ефективність та доцільність її існування. Також на користь приватної рятувальної служби говорить той факт, що в приватній компанії (незалежно від сфери діяльності) панує особиста зацікавленість засновників, власників, акціонерів, а часто і працівників в ефективності та результативності її діяльності. Це слугує важливою мотивацією для покращення якості та оперативності надаваних нею послуг.

Однак існують і негативні аспекти цього питання. По-перше, сфера

запобігання та реагування на НС є досить специфічною, що практично зводить нанівець конкуренцію, а отже і не гарантує, що з часом якість надаваних послуг приватними рятувальними структурами не буде погіршуватися. По-друге, для Української держави характерними є корумпованість апарату, що може негативно відобразитись на діяльності приватних рятувальних структур через можливість за їх допомогою отримувати більші обсяги коштів від держави за свою діяльність, ніж реальна вартість надаваних ними послуг. В той же час складний механізм здійснення державних закупівель робить досить важким та затяжним процес правильного оформлення та дотримання всіх передбачених законом формальностей. А у випадку з НС подібне зволікання може мати невідворотні наслідки для суспільства.

ВИСНОВКИ

У дисертації розглянуто сучасний адміністративно-правовий статус територіальних підрозділів ДСНС. В результаті проведеного дослідження, на основі глибокого аналізу доктринальних положень вітчизняної історико-правової та адміністративно-правової науки, змісту нормативно-правових джерел, вдалося сформулювати ряд концептуальних висновків, зауважень, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них такі.

1. Територіальні підрозділи ДСНС наділені комплексом адміністративно-правових повноважень, спрямованих на реалізацію державної політики 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.

Територіальні підрозділи ДСНС безпосередньої забезпечують подолання наслідків надзвичайних ситуацій і надання допомоги постраждалим, здійснюють контроль за дотриманням вимог, що дозволяє запобігти виникненню надзвичайних ситуацій, відповідають за взаємодію ДСНС з іншими державними органами та недержавними інституціями, населенням, з метою інформування та виховної діяльності.

2. Формування системи державного захисту від надзвичайних ситуацій та територіальних підрозділів служб цивільного захисту бере свій початок ще від держав стародавнього світу.

З кожним етапом історії державний захист від надзвичайних ситуацій набуває ознак систематизованої, чітко організованої діяльності. Проте дійсно масштабні перетворення відбуваються лише наприкінці XIX – початку XX ст., коли з’являються перші аналоги системи цивільного захисту держави.

Надалі дана система еволюціонує та зазнає серйозних випробувань впродовж Великої Вітчизняної війни та Чорнобильської катастрофи.

Загалом історичний розвиток становлення системи державного захисту від надзвичайних ситуацій має еволюційний характер. Йому притаманний поступовий перехід від слабо організованої структури з низьким рівнем правового регулювання до високоорганізованої системи територіальних підрозділів ДСНС з чітко встановленим обсягом повноважень, передбачених нормативно-правовими актами.

3. Зміст категорії «надзвичайна ситуація» є визначальним для формування адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів ДСНС. В рамках дослідження надзвичайної ситуації як об'єкта правого регулювання було розглянуто визначення поняття такої ситуації. Було надано адміністративно-правову характеристику змісту поняття надзвичайної ситуації, який охоплює: перелік можливих причин виникнення надзвичайної ситуації та перелік можливих наслідків надзвичайної ситуації. Для визнання певної ситуації надзвичайною необхідною є наявність двох класифікуючих ознак (причини та наслідків) одночасно.

У ході дослідження надзвичайної ситуації як об’єкта правового регулювання було здійснено адміністративно-правову характеристику класифікаційного поділу надзвичайних ситуацій за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат і матеріальних збитків. В ході даної характеристики було виокремлено чотири основні рівні надзвичайних ситуацій та розглянуто їх порівняно з аналогічними рівнями надзвичайних ситуацій в зарубіжних країнах. В ході порівняльного аналізу вдалося з’ясувати, що класифікаційні рівні надзвичайних ситуацій в різних країнах відрізняються як за кількістю, так і за можливими наслідками.

4. В ході дослідження місця територіальних підрозділів ДСНС в системі суб’єктів адміністративного права було надано адміністративно-правову характеристику поняття суб’єкта права взагалі та суб’єкта адміністративного права зокрема. При цьому встановлено відмінність між

поняттями суб'єкта адміністративного права та суб'єкта адміністративно-правових відносин у контексті діяльності територіальних підрозділів ДСНС.

У контексті дослідження місця територіальних підрозділів ДСНС у системі суб'єктів адміністративного права було здійснено аналіз адміністративної правосуб'єктності територіальних підрозділів ДСНС як обов'язкової ознаки суб'єкта адміністративного права шляхом розподілу її на основні складові (адміністративну право-, діє- та деліктоздатність); наведено приклади, які дозволяють з'ясувати, які з даних складових є характерними для територіальних підрозділів ДСНС. Вдалося з'ясувати, що адміністративна деліктоздатність є нехарактерною для територіальних підрозділів ДСНС, на відміну від право- та дієздатності.

5. Адміністративно-правовий статус територіальних підрозділів ДСНС є сукупністю суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених у нормах адміністративного права за окремими територіальними підрозділами ДСНС та/або територіальними органами ДСНС, до складу яких включено такі підрозділи. В подальшому було проведено аналіз поняття адміністративно-правового статусу за допомогою тлумачення окремих його складових.

У контексті надання загальної правової характеристики адміністративно-правового статусу було також досліджено структуру ДСНС, її окремі складові та місце територіальних підрозділів в структурі ДСНС. Також вперше запропоновано визначення територіального підрозділу ДСНС як виокремленої складової структури ДСНС, яка охоплює структурні підрозділи територіальних органів ДСНС та підрозділи, безпосередньо підпорядковані центральному органу управління у сфері цивільного захисту, характеризується поширенням адміністративно-правових повноважень (власних та делегованих) на певні території держави, організаційно підпорядкована ДСНС та/або територіальним органам ДСНС.

Територіальні підрозділи ДСНС відповідають ознакам органу виконавчої влади і належать до функціональних територіальних органів виконавчої влади галузевої компетенції. При цьому їх взаємовідносини з

іншими органами влади можуть будуватися на засадах підвідомчості, підконтрольності, підзвітності та відповідальності.

6. У ході розгляду завдань територіальних підрозділів ДСНС їх було поділено на три групи. До першої групи віднесено завдання, передбачені положеннями про територіальні підрозділи ДСНС як такі, що стосуються безпосередньо та виключно даних підрозділів. До другої групи віднесено загальні завдання, які властиві всім державним органам у сфері цивільного захисту, але не є безпосередньо і повною мірою властиві територіальним підрозділам ДСНС і при вирішенні питання щодо їх виконання потребують уточнення відповідно до специфіки та характеру діяльності таких підрозділів. Третю групу завдань територіальних підрозділів ДСНС складає специфічна група завдань цивільного захисту, властива виключно ДСНС через те, що забезпечення функціонування системи цивільного захисту є прямим обов’язком даної служби.

На підставі проведеного аналізу доктринальних положень вітчизняної адміністративно-правової науки вдалося з’ясувати, що первинними серед функцій є саме функції держави, на основі та на виконання яких створюються окремі державні органи. Територіальним підрозділам ДСНС притаманне виконання не усіх цих функцій, а лише їх певної частини: оборонної, гуманітарної та екологічної. Що ж до решти функцій, то в ході дослідження вдалося віднайти лише окремі прояви їх виконання у практиці діяльності територіальних підрозділів ДСНС, що зовсім не дає підстави стверджувати про виконання таких функцій даними підрозділами.

Основною функцією держави, яка покладена на територіальні підрозділи ДСНС, є реалізація політики у сфері цивільного захисту, що є специфічною функцією, властивою виключно ДСНС. Відображенням цієї функції у практиці територіальних підрозділів ДСНС є забезпечення техногенної безпеки в державі. Перелік безпосередніх завдань територіальних підрозділів ДСНС встановлено нормативно-правовими актами залежно від призначення конкретного територіального підрозділу

ДСНС (гасіння пожеж, проведення аварійно-рятувальних заходів тощо).

У формуванні принципів діяльності територіальних підрозділів ДСНС значну роль відіграли основоположні засади Конституції України про те, що людина, її життя та здоров'я є найвищою соціальною цінністю в державі. В питаннях централізації управління, прозорості та відкритості принципи діяльності територіальних підрозділів ДСНС є досить наближеними до аналогічних принципів діяльності інших суб'єктів системи центральних органів виконавчої влади. Принцип економічної обґрунтованості зменшення ризику надзвичайних ситуацій є відображенням діяльності територіальних підрозділів ДСНС на забезпечення ефективності в умовах ринкової економіки. Територіальним підрозділам ДСНС властиві не лише загальні принципи цивільного захисту, визначені у Кодексі цивільного захисту України, а й спеціальні принципи, передбачені в інших нормативно-правових актах, що у більшості своїй, як і завдання, залежать від призначення конкретного територіального підрозділу ДСНС.

Територіальні підрозділи ДСНС, перебуваючи в структурі органу державної влади, виступають в ролі суб'єктів владних повноважень, окремі аспекти їх діяльності передбачають можливість висловлення позиції у формі веління (наказу, вимоги), що також є необхідною ознакою владних повноважень. Адміністративно-правові повноваження територіальних підрозділів ДСНС забезпечені законами та іншими нормативно-правовими актами, наявністю чіткої ієрархічної структури органу, професійними кадрами, фінансовими та матеріально-технічними ресурсами, що у своїй сукупності становлять одну з ознак адміністративно-правових повноважень.

Адміністративно-правові повноваження територіальних підрозділів ДСНС відповідають всім необхідним ознакам владного повноваження, всі різновиди адміністративно-правових повноважень, що містяться у нормативно-правових актах, регулюючих питання діяльності територіальних підрозділів ДСНС, становлять кожну з існуючих класифікаційних груп владних повноважень, існуючих у вітчизняній адміністративно-правовій

науці.

7. Широкий спектр завдань та повноважень, наданих територіальним підрозділам ДСНС, є причиною наявності значної сукупності форм та методів їх діяльності.

На окрему увагу заслуговують методи інформаційного забезпечення (інформування) та оповіщення, застосування яких потребує значного поліпшення матеріально-технічного забезпечення територіальних підрозділів ДСНС, покращення наповнюваності офіційних веб-ресурсів територіальних підрозділів ДСНС з метою поліпшення ситуації інформування населення про діяльність органів влади, створення мобільних додатків, присвячених діяльності територіальних підрозділів ДСНС.

У контексті євроінтеграційних процесів доцільно звернути увагу на недосконалість практики застосування територіальними підрозділами ДСНС методу переконання як альтернативи застосуванню примусу. Посилення роботи з населенням та суб’єктами господарювання з метою недопущення порушення ними норм безпеки є одним з основних кроків на шляху до входження в демократичне суспільство.

8. Взаємодія територіальних підрозділів ДСНС з іншими органами публічної влади будується на основі субординаційних або координаційних відносин.

Взаємодії територіальних підрозділів ДСНС з іншими органами публічної влади та іншими суб’єктами властивий певний темпоральний характер, що обумовлюється настанням або загрозою настання надзвичайної ситуації. Значна кількість нормативних актів, що регулюють взаємодію територіальних підрозділів ДСНС з іншими суб’єктами публічного права, спрямована виключно на період настання НС.

Значний масив нормативно-правової бази, що регулює питання взаємодії територіальних підрозділів ДСНС з іншими суб’єктами публічної влади, є застарілим і потребує оновлення, а переважна більшість спільних наказів, якими затверджено відповідні плани взаємодії, потребує перегляду.

9. Система підрозділів державних служб з надзвичайних ситуацій у зарубіжних країнах часто (але не в усіх випадках) є подібною до відповідної системи в Україні (Федеральне Агентство США з управління в умовах надзвичайних ситуацій та його територіальні підрозділи у відповідних адміністративно-територіальних одиницях (штатах)).

Альтернативними системами організації діяльності територіальних підрозділів служб з надзвичайних ситуацій є:

- покладення відповідальності за окремі аспекти діяльності щодо запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій на різні міністерства. За даної системи кожне міністерство несе відповідальність за окремий напрямок запобігання або реагування на надзвичайні ситуації (Греція);

- поодиноке існування приватних структур, які мають свій парк спеціальних автомобілів та здійснюють надання платної допомоги. При цьому кошти вони отримують разово, безпосередньо від громадян, яким надають свою допомогу (Королівство Данія);

- існування великої служби порятунку, що має в своєму штаті значний парк спецтехніки, суден та авіації, що дає змогу надавати допомогу в різних випадках настання НС. Замовниками виступають центральні та місцеві органи влади на підставі контрактів. Сплата послуг здійснюється з державного та місцевих бюджетів (Австрія).

Перевагами альтернативних систем є багаторічний досвід існування та широкі територіальні межі діяльності, особиста зацікавленість засновників, власників, акціонерів, а часто і працівників в ефективності та результативності її діяльності. Негативними аспектами діяльності альтернативних систем та приватних служб з надзвичайних ситуацій є те, що сфера запобігання і реагування на НС є досить специфічною, що практично зводить нанівець конкуренцію, а отже не гарантує, що з часом якість надаваних послуг приватними рятувальними структурами не буде погіршуватися.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у 2-х т. Том 1. Загальна частина / голова ред. колегії В. Б. Авер'янов. К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

2. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х т. Т. 2. М.: Юридическая литература, 1982. 360 с.

3. Алфьоров С.М. Адміністративне право. Загальна частина: Навчальний посібник / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

4. Бахрах Д.М. Адміністративне право Росії: підручник / Д.М. Бахрах. М.: Норма, 2000. 640 с.

5. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма 2007. 816 с.

6. Бельский К.С. Феноменология административного права: монография. Смоленск: Издательство СГУ, 1995. 144 с.

7. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк та ін.; ред. Ю.П. Битяк. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

8. Борисов А.В., Детков М.Г., Кузьмин С.И., Малыгин А.Я. и др. Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. М.: Объединенная редакция МВД России, 1996. 464 с.

9. Ведєрніков Ю.А. Теорія держави і права: навчальний посібник / Ю. Ведєрніков, А. Папірна. К.: Знання, 2008. 333с.

10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

11. Водний кодекс України: Кодекс України від 06 червня 1995 р. № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 24. Стаття 189.

12. Галаган И.А. К проблемам теории правоприменительных отношений / И.А. Галаган, А.В. Василенко // Государство и право. 1998. № 3.

С. 12-19.

13. Галаган Л.М. Інформаційне забезпечення як метод діяльності органів державної влади // Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського. 2011. № 32. С. 149-153.

14. Галунько В.В. Поняття, класифікація та зміст форм адміністративного права // Actual problems of corruption prevention and counteraction. 2011. URL: //www.law-property.in.ua.

15. Господарський кодекс України: Кодекс України від 16 червня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18. Стаття 144.

16. Григоренко Н В. Зарубіжний досвід побудови систем надання державних послуг у сфері цивільного захисту // Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 2. С. 290-297. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN_2015_2_47.

17. Гриньова В. М. Державне регулювання економіки: підручник / В.М. Гриньова, М.М. Новікова. К.: Знання, 2008. 398 с.

18. Губанов В.М. Чрезвычайные ситуации социального характера и защита от них: учеб. пособие / В.М. Губанов, Л.А. Михайлов, В.П. Соломин. Москва: Дрофа, 2007. 288 с.

19. Дорофеєв В.М. Республіка Греція та Республіка Кіпр: світовий досвід у сфері запобігання виникненню та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / В.М. Дорофеєв, М.М. Рац // Сборник Международной научно-практической конференции «Новости научной мысли». 2014. № 1. С. 1-4. URL: http://www.rusnauka.com/1_NNM_2015/Gosupravlenie/2_183668.doc.htm.

20. Дубинський О.Ю. Заходи адміністративного примусу у діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій: система та правові засади реалізації // Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 3-2. С. 202.

21. Дядюшенко О.О. Шляхи автоматизації класифікатора надзвичайних ситуацій / О.О. Дядюшенко, Л.В. Хаткова, П.І. Заїка // Системи обробки інформації. 2014. Вип. 9. С. 220-222. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/soi_2014_9_48.pdf.

22. Журавльов Д. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України // Публічне право. 2013. № 1 (9). С. 85-90.

23. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.

24. Иванов О.Л. Четвертая стихия из истории борьбы с огнем / О.Л. Иванов. М.: Объединенная редакция МВД России, 1998. 192 с.

25. Іванищук А.А. Поняття форми діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади // Митна справа. 2013. № 5 (2.2). С. 332-336.

26. Ісаков М.Г. До визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів державного контролю у сфері підприємницької діяльності // Публічне право. 2013. № 2. С. 91-98.

27. Історична довідка Спеціального авіаційного загону оперативно-рятувальної служби Державної служби України з надзвичайних ситуацій / Офіційний інформаційний сервер Спеціального авіаційного загону оперативно-рятувальної служби Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: http://avia.dsns.gov.ua.

28. Історія становлення Головного управління ДСНС України у Львівській області. Офіційний інформаційний сервер Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Львівській області. URL: http://lviv.dsns.gov.ua/ua/Istoriya-stanovlennya.html.

29. Історія становлення Головного управління ДСНС України у м. Києві / Офіційний інформаційний сервер Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у м. Києві. URL: http://kyiv.dsns.gov.ua/ ua/Istoriya.html.

30. Історія становлення Головного управління ДСНС України у Полтавській області / Офіційний інформаційний сервер Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Полтавській області. URL: http://www.poltava.mns.gov.ua/content/history.html.

31. Історія становлення Головного управління МНС України у Запорізькій області / Офіційний інформаційний сервер Головного управління Міністерства з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області. URL: http://www.zp.mns.gov.ua/news/149.html.

32. Історія становлення Головного управління МНС України у Харківській області / Офіційний інформаційний сервер Головного управління Міністерства з надзвичайних ситуацій у Харківській області. URL: http://www.kharkiv.mns.gov.ua/content/historydovidka.html.

33. Історія становлення Головного управління МНС України у Чернівецькій області / Офіційний інформаційний сервер Головного управління Міністерства з надзвичайних ситуацій у Чернівецькій області. URL: http://www.cv.mns.gov.ua/content/istoria.html.

34. Історія становлення Головного управління МНС України у Чернігівській області / Офіційний інформаційний сервер Головного управління Міністерства з надзвичайних ситуацій у Чернігівській області. URL: http://www.cn.mns.gov.ua/content/rozdil15.html.

35. Капля А.М. Удосконалення державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні з використанням досвіду зарубіжних країн: проблеми та перспективи / А.М. Капля, В.С. Чубань, О.Г. Снісар // Пожежна безпека: теорія і практика. 2013. № 14. С. 39-46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbtp_2013_14_9.

36. Кириченко В.М. Політичні системи світу: кредитно-модульний курс. К.: Центр учбової літератури, 2013. 218 с.

37. Кісіль З.Р. Адміністративне право: навчальний посібник / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. К.: Алерта, 2011. 696 с.

38. Кіцул Ю.С. Функції органів публічної адміністрації // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. № 32. Т. 3. С. 33-35.

39. Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010: Наказ Держспоживстандарту України 2010. № 457 / Головний правовий портал України ЛІГА:ЗАКОН. URL: http://search.ligazakon.ua.

40. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України: підручник / НАВС України; ред. В.В. Коваленко. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

41. Ковалів М.В. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади / М.В. Ковалів, І.Б. Стахура // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. 2014. № 807. С. 22-26.

42. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35. Стаття 446.

43. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради України. 1984. № 51. Стаття 1122.

44. Кодекс цивільного захисту України: Кодекс України від 02 жовтня 2012 р. № 5403-V // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 34-35. Ст. 458.

45. Колодій А.М. Правознавство: підруч. / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник К.: Правова єдність ВАВ, 2009. 792 с.

46. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

47. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: підручник. К.: Істина, 2012. 528 с.

48. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. … докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. Х., 2002. 408 с.

49. Комісаров О.Г. Адміністративно-правові засади інформатизації в системі охорони громадського порядку: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Комісаров Олександр Генадійович. Дніпропетровськ, 2012. 495 с.

50. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Офіційний вісник України. 2010. № 72. С. 15, стаття 2598.

51. Копиленко О.П. Правознавство: кредитно-модульний курс /

О.П. Копиленко, Л.І. Мозговий. Т.: ЦУЛ, 2007. 400 с.

52. Кримінальний кодекс України: Кодекс України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25. Ст. 131.

53. Лазарев В.В. Общая теория права и государства. М.: Юристъ. 2000. 268 с.

54. Любінський А.М. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України // Ефективність державного управління. 2015. Вип. 43. С. 104-109. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_43_15.

55. Лютіков П.С. Юридичні особи суб'єкти адміністративного права: оновлені підходи до класифікації // Вісник Запорізького національного університету. 2011. № 1. С. 138-142.

56. Малишева Н.Р. Надзвичайна ситуація // Юридична енциклопедія. К.: Укр. енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2002. 720 с.

57. Маляренко А.О. Поняття та зміст принципу гласності цивільного судочинства // Часопис Академії адвокатури України. 2009. № 4. С. 10-18.

58. Мельник Ю.В. Правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2006. 21 с.

59. Мінаєва І.М. Форми взаємодії органів публічної влади на місцевому рівні // Державне будівництво. 2010. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_33.

60. Молдован В.В. Правознавство: навчальний посібник. 2-ге вид. / В.В. Молдован, Л.І. Чулінда. К.: Центр учбової літератури, 2010. 184 с.

61. Молдован В.В. Правознавство: навчальний посібник. 3-те вид. / В.В. Молдован, Л.І. Чулінда. К.: Центр учбової літератури, 2014. 226 с.

62. Молдован В.В. Конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина текст : навчальний посібник / В.В. Молдован, Л.І. Чулінда. К.: Центр учбової літератури, 2012. 206 с.

63. Музичук О.М. Уточнення сутності категорії «правовий статус»

суб'єкта адміністративно-правових відносин та його елементного складу // Форум права. 2008. № 1. С. 316-321.

64. Мяснянкіна К.А. Взаємодія територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій з органами публічної влади і недержавними інституціями // Адміністрат. право і процес. 2016. № 2. С. 147-153.

65. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності як принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Право, суспільство і держава: форми взаємодії: збірник матеріалів міжнародної науково практичної конференції (Київ, 13-14 січня 2017 р.). К., 2017. С. 80-82.

66. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика гласності, відкритості, прозорості, вільного отримання та поширення публічної інформації про стан цивільного захисту, крім обмежень, встановлених законом , як принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: зб. матеріалів міжнародної науково практичн. конф. (Запоріжжя, 27-28 січня 2017 р.). Запоріжжя, 2017. С. 41-45.

67. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика добровільності у разі залучення громадян до здійснення заходів цивільного захисту, пов'язаних з ризиком для їхнього життя і здоров'я, принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин: збірник матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (Харків, 20-21 січня 2017 р.). Х., 2017. С. 46-49.

68. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика принципів діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Прикарпатський юридичний вісник. 2016. № 3. С.

79-84.

69. Мяснянкіна К.А. Загальний правовий аналіз зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державних служб із надзвичайних ситуацій // Підприємництво, господарство і право. 2016. № 11 (249). С. 135-138.

70. Мяснянкіна К.А. Надзвичайна ситуація як об'єкт правового регулювання: загальна характеристика // Держава та регіони Серія: право. 2016. № 4. С. 69-73.

71. Мяснянкіна К.А. Нормативно-правове регулювання територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2015. № 4. С. 237-247.

72. Мяснянкіна К.А. Поняття територіального підрозділу державної служби України з надзвичайних ситуацій // Jurnalul juridic national: teorie si practica. 2017. № 4 (26). С. 60-63.

73. Назар Ю.С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 160 с.

74. Науково-практичний коментар до Конституції України / Петришин О.В., Погорілко В.Ф., Притика Д.М. та ін. К.: Ін Юре, 2003. 808 с.

75. Нєхаєв В.С. Вогнеборці Запоріжжя / В.С. Нєхаєв, М.А. Серцов. Запоріжжя: Видавничо-поліграфічний комплекс «Запоріжжя», 1997. 316 с.

76. Нижник Н. Р. Види державно-управлінських відносин // Державне управління: теорія та практика. К., 1998. 324 с.

77. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства РФ 2007. № 304 / Информационно-правовой портал «Гарант.РУ». URL: http://www.garant.ru.

78. Об установлении классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства

Республики Казахстан 2014. № 756 / Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ». URL: http://www.spinform.ru.

79. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Рус. яз., 1987. 750 с.

80. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 4. Стаття 2598.

81. Основи цивільного захисту / Васійчук О.В., Гончарук С.І., Качан С.І., Мохняк С.М. Львів: Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2010. 417 с.

82. Остапенко О.І. Адміністративне право: навч. посіб. / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів та ін. 2-ге вид. К.: Алеута: КТН; ЦКЛ, 2009. 536 с.

83. Павлов Д.М. Адміністративне право: Загальна частина: конспект лекцій. К.: МАУП, 2007. 136 с.

84. Панчишин А. Владні повноваження як елемент правового статусу держави (теоретико-правовий аспект) // Право України. 2011. № 6. С. 218-225.

85. Пильгун Н.В. Забезпечення прав, інтересів і свобод людини та громадянина – пріоритетне завдання органів державного управління у сфері виконавчої влади / Н.В. Пильгун, М.В. Рощук // Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2013. Вип. 59. С. 23-30.

86. Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 р. № 588-р // Офіційний вісник України. 2014. № 51. Ст. 1349.

87. Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2014 р. № 120 // Офіційний вісник України. 2014. № 35. Ст. 931.

88. План взаємодії Бердянського прикордонного загону Азово-

Чорноморського регіонального Управління Державної прикордонної служби України з Головним управлінням Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області щодо запобігання і реагування на надзвичайні ситуації природного та техногенного характеру: Спільний наказ ГУ ДСНС України у Запорізькій області і Бердянського прикордонного загону Азово-Чорноморського регіонального Управління Державної прикордонної служби України, 2015. № 30/30 / Офіційний інформаційний сервер ГУ Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області. URL: http://zp.dsns.gov.ua.

89. План взаємодії Головного управління ДСНС України у Запорізькій області і Департаменту охорони здоров'я Запорізької обласної державної адміністрації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, які пов'язані з інфекційними хворобами, отруєннями людей та іншими медико-санітарними наслідками: Спільний наказ Головного управління ДСНС України у Запорізькій області і Департаменту охорони здоров'я Запорізької обласної державної адміністрації 2015. № 153/523 / Офіційний інформаційний сервер Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області. URL: http://zp.dsns.gov.ua.

90. План взаємодії Головного управління ДСНС України у Запорізькій області і Запорізької філії ПАТ «Укртелеком» у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: Спільний наказ ГУ ДСНС України у Запорізькій області і Запорізької філії ПАТ «Укртелеком». 2015. № 106/158 / Офіційний інформаційний сервер ГУ Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області. URL: http://zp.dsns.gov.ua.

91. План взаємодії Головного управління ДСНС України у Запорізькій області з КП «Водоканал» виконавчого комітету Запорізької міської ради у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: спільний наказ Головного управління ДСНС України у Запорізькій області і КП «Водоканал» Виконавчого комітету Запорізької міської ради. 2015. № 62/127

/ Офіційний інформаційний сервер ГУ Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області. URL: http://zp.dsns.gov.ua.

92. Пожежна охорона за часів Петра І. URL: https://sites.google.com/site/ pozbezpeka/home/bila-vitokiv-pozeznoie-spravi/pozezna-ohorona-za-casiv-petra-i.

93. Покровский В.И. Энциклопедический словарь медицинских терминов. М.: Советская Энциклопедия, 1984. 1591 с.

94. Положення 13 Державної пожежно-рятувальної частини головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій України у Запорізькій області (нова редакція): Наказ ДСНС України. 2016. № 493 / Офіційний інформаційний сервер Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: http://www.dsns.gov.ua.

95. Положення про відділ зв’язків зі ЗМІ та роботи з громадськістю Головного управління ДСНС України у Запорізькій області: Наказ ДСНС України 2013. № 154 / Офіційний інформаційний сервер ГУ Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області. URL: http://zp.dsns.gov.ua.

96. Положення про Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Київській області: Наказ ДСНС України 2016. № 175 / Офіційний інформаційний сервер ГУ Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Київській області. URL: http://kyivobl.dsns.gov.ua.

97. Положення про Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області: Наказ ДСНС України. 2016. № 175 / Офіційний інформаційний сервер ГУ Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області. URL: http://zp.dsns.gov.ua.

98. Положення про Громадську раду при Державній службі України з надзвичайних ситуацій / Офіційний інформаційний сервер Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: http://dsns.gov.ua.

99. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. №

1052 // Офіційний Вісник України. 2015. № 102. С. 40, Ст. 3514.

100. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013 // Офіційний Вісник України. 2013. № 5. С. 46, Ст. 154.

101. Положення про Державну фінансову інспекцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 310 // Офіційний вісник України. 2014. № 64. С. 19. Ст. 1764.

102. Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 593 // Офіційний вісник України. 2013. № 67. С. 9. Ст. 2436.

103. Порядок взаємодії управління МНС України в Кіровоградській області з Державним закладом "Кіровоградська обласна санітарно-епідеміологічна станція" МОЗ України у разі загрози виникнення та виникнення надзвичайних ситуацій: Спільний наказ управління МНС України в Кіровоградській області і Державного закладу «Кіровоградська обласна санітарно-епідеміологічна станція» МОЗ України. 2011. № 142/91 / Офіційний інформаційний сервер ГУ Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Кіровоградській області. URL: http://kirovohrad.dsns.gov.ua.

104. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 32. С. 1705. Ст. 409.

105. Про внесення змін до статутів (положень) підрозділів ГУ (У) ДСНС України в областях та м. Києві: Наказ ДСНС України. 2014. № 301 / Офіційний інформаційний сервер Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: http://www.dsns.gov.ua.

106. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19 квітня 2011 р. № 3236-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 42. С. 1842. Ст. 435.

107. Про гуманітарну допомогу: Закон України від 22 жовтня 1999 р. № 1192-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 51. Ст. 451.

108. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. С. 60. Ст. 43.

109. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24 грудня 2012 р. № 726/2012 // Офіційний вісник України. 2012. № 99. С. 13. Ст. 3998.

110. Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту: Закон України від 05 березня 2009 р. № 1068-VI // Відомості Верховної Ради України. 2009. № 29. С. 1071, Стаття 398.

111. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. С. 1491. Ст. 314.

112. Про забезпечення підвищеної готовності до реагування на надзвичайні ситуації у період проведення позачергових виборів народних депутатів України: Наказ ДСНС України 2014. № 577 / Офіційний інформ. сервер Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: http://www.dsns.gov.ua.

113. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. 2010. № 84. С. 36. Ст. 2945.

114. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії Державної служби України з надзвичайних ситуацій і Служби безпеки України у сфері запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації: Спільний наказ Міністерства оборони України та Служби безпеки України від 13 січня 2014 р. № 24/6 // Офіційний вісник України. 2014. № 13. С. 28. Ст. 402.

115. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи і Міністерства охорони здоров'я України щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, які пов'язані з інфекційними хворобами, отруєннями людей та іншими медико-санітарними наслідками: спільний наказ Міністерства України з питань

надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та Міністерства охорони здоров'я України від 03 грудня 2008 р. № 882/715 // Офіційний вісник України. 2009. № 14. С. 96. Стаття 453.

116. Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій: Наказ МНС України від 12 грудня 2012 р. № 1400 // Офіційний вісник України. 2013. № 12. С. 100. Стаття 470.

117. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: Наказ Міністерства Юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5 / Сервер Верховної Ради України. База Законодавства України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua.

118. Про затвердження на III квартал 2015 року планів-графіків перевірок ліцензіатів: Наказ ДСНС України 2015. № 347 / Офіційний інформаційний сервер Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: http://www.dsns.gov.ua.

119. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р. № 609 // Офіційний вісник України. 2015. № 68. С. 8. Ст. 2232.

120. Про затвердження Плану взаємодії в разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій: спільний наказ Головного Управління МНС України в Запорізькій області та Запорізької митниці Державної митної служби України 2005. № 30/30 / Офіційний інформаційний сервер Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області. URL: http://zp.dsns.gov.ua.

121. Про затвердження Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Наказ Міністерства Внутрішніх Справ України від 03 липня 2014 р. № 631 // Офіційний вісник України. 2014. № 62. С. 53. Ст. 1713.

122. Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку

у надзвичайних ситуаціях: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 1999 р. № 192 // Офіційний вісник України. 1999. № 7. С. 131.

123. Про затвердження Положення про функціональну підсистему захисту сільськогосподарських тварин і рослин єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру: Наказ Мінагропром України від 25 травня 1999 р. № 214 // Офіційний вісник України. 1999. № 24. С. 258.

124. Про затвердження Положення про Цивільну оборону України: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 1994 р. № 299 / Офіційний інформаційний сервер Верховної Ради України. URL:: http://rada.gov.ua.

125. Про затвердження положень про самостійні структурні підрозділи апарату ДСНС України: Наказ ДСНС України 2015. № 576 / Офіційний інформаційний сервер Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: http://www.dsns.gov.ua.

126. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 березня 2004 р. № 368 // Офіційний вісник України. 2004. № 12. Том 1. С. 129. Ст. 189.

127. Про затвердження Порядку надання Україною гуманітарної допомоги: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2001 р. № 161 // Офіційний вісник України. 2001. № 8. С. 59. Ст. 324.

128. Про затвердження Порядку організації внутрішньої, гарнізонної та караульної служб в органах управління і підрозділах Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Наказ Міністерства Внутрішніх Справ України від 07 жовтня 2014 р. № 1032 // Офіційний вісник України. 2015. № 1. С. 77. Стаття 14.

129. Про затвердження Порядку спільних дій органів внутрішніх справ, Державної інспекції техногенної безпеки України та Міністерства надзвичайних ситуацій України під час проведення огляду місця пожежі, виявлення, припинення, попередження та розслідування кримінальних

правопорушень, пов'язаних з пожежами: Наказ Міністерства Внутрішніх Справ України від 28 листопада 2012 р. № 2220/22532 // Офіційний вісник України. 2013. № 8. С. 144. Ст. 293.

130. Про Збройні Сили України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 108.

131. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

132. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Стаття 650.

133. Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 26 березня 1999 р. № 284/99 // Офіційний вісник України. 1993. № 13. С. 10.

134. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. С. 1234. Стаття 158.

135. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: Указ Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011 // Офіційний вісник Президента України. 2011. № 17. С. 10. Стаття 789.

136. Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи: Указ Президента України від 28 жовтня 1996 р. № 1005/96 / Офіційний інформаційний сервер Верхової Ради України. URL: http://rada.gov.ua.

137. Про надання гуманітарної допомоги Республіці Куба: Указ Президента України від 23 лютого 2012 р. № 146/2012 // Офіційний вісник Президента України. 2012. № 9. С. 39. Стаття 235.

138. Про надання гуманітарної допомоги Республіці Куба: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. № 219-р / Офіційний інформаційний сервер Кабінету Міністрів України. URL: http://www.kmu.gov.ua.

139. Про організацію заходів щодо надання гуманітарної допомоги

Республіки Куба: Наказ ДСНС України. 2012. № 1190 / Офіційний інформаційний сервер Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: http://www.dsns.gov.ua.

140. Про організацію роботи штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та забезпечення його готовності: Наказ ДСНС України. 2015. № 149 / Офіційний інформаційний сервер Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: http://www.dsns.gov.ua.

141. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. С. 1001. Стаття 389.

142. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.

143. Про перевірки ліцензіатів: Лист О. Мельчуцького начальникам ГУ (У) ДСНС України в областях та місті Київ 2015. № 02-11403/264 / Офіційний інформаційний сервер Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: http://www.dsns.gov.ua.

144. Про персональний склад Міжвідомчого координаційного штабу з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та зони проведення антитерористичної операції: Наказ ДСНС України 2014. № 356 / Офіційний інформаційний сервер Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: http://www.dsns.gov.ua.

145. Про Положення про Міністерство закордонних справ України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 381/2011 // Офіційний вісник Президента України. 2011. № 9. С. 3. Ст. 534.

146. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 406/2011 // Офіційний вісник Президента України. 2011. № 10. С. 39. Ст. 559.

147. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23 вересня 1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 49. Ст. 299.

148. Про правові засади цивільного захисту: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1859-IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 39. Ст. 488.

149. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України": Указ Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405/2014 // Офіційний вісник Президента України. 2014. № 14. Ст. 745.

150. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175.

151. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. С. 1696. Стаття 385.

152. Про Цивільну оборону України: Закон України від 03 лютого 1993 р. № 2974-XII // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 14. Ст. 124.

153. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: Проект Закону України від 03.12.2012 № 11472 / Сервер ВР України. База законодавства України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

154. Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: вопросы и ответы. М.: Новый Юрист, 1999. 240 с.

155. Рожков А. Організація забезпечення техногенної безпеки підприємств // Охорона праці і пожежна безпека. 2015. № 4. С. 47.

156. Сергеенко М.Е. Жизнь древнего Рима. СПб.: Издательско-торговый дом «Летний Сад», 2000. 368 с.

157. Сергеенко М.Е. Простые люди древней Италии. М., 1964. 153 с.

158. Серьогіна С.Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник. Х.: Право, 2005. 256 с.

159. Синкова О. До питання правового статусу органу виконавчої влади // Правничий часопис Донецького університету. 2008. № 1. С. 60-65.

160. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.

161. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / Ред.-координатор – академик РАН Г.В. Осипов. М.: Изд-во НОРМА-ИНФРА • М, 2000. 488 с.

162. Спиркин А.Г. Основы философии: учеб. пособ. для вузов. М.: Полит. лит., 1988. 592 с.

163. Статут Національного університету цивільного захисту України: Наказ ДСНС України. 2017. № 61 / Офіційний інформаційний сервер Національного університету цивільного захисту України. URL: http://nuczu.edu.ua.

164. Статут Спеціального авіаційного загону оперативно-рятувальної служби цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій. 2013 / Офіційний інформаційний сервер Спеціального авіаційного загону оперативно-рятувальної служби Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: http://avia.dsns.gov.ua.

165. Стеблюк М.І. Цивільна оборона та цивільний захист: підручник. К.: Знання, 2010. 111 с.

166. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібник. К.: Атіка, 2007. 624 с.

167. Структура Державної служби України з надзвичайних ситуацій / Офіційний інформаційний сервер Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL:: http://dsns.gov.ua.

168. Сущенко В.Д. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ / В.Д. Сущенко, А.М. Смирнов, О.І. Коваленко, А.А. Смирнов; Нац. акад. внутр. справ України. К., 1999. 352 с.

169. Теорія держави і права: навч. посібник / відп. за вип. В.В. Сухонос; Нацбанк України. Українська академія банківської справи. Юрид. фак-т. Суми, 2005. 689 с.

170. Територіальні органи ДСНС України та підпорядковані підрозділи / Офіційний інформаційний сервер Державної служби України з надзвичайних ситуацій. URL: http://www.dsns.gov.ua.

171. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: БЕК, 1995. 482 с.

172. Ткач Г. Поняття владного повноваження // Вісник Львівського університету. 2009. № 49. С. 101-105.

173. Топорнин Б.Н. Юридическая энциклопедия. М.: Юристъ, 2001. 1272 с.

174. Труш О.О. Досвід побудови та діяльності систем цивільного захисту країн членів ЄС центральної Європи // Теорія та практика державного управління. 2010. № 2 (29). С. 1-8. URL: http://www.rusnauka.com/1_NNM_2015/ Gosupravlenie/2_183668.doc.htm.

175. Труш О.О. Досвід побудови та діяльності систем цивільного захисту країн – членів Європейського Союзу, Північної Європи та Норвегії // Державне будівництво. 2009. № 2. URL: www.kbuapa.kharkov.ua.

176. Труш О.О. Історичний розвиток державної політики у сфері цивільного захисту в Україні // Актуальні проблеми державного управління. 2009. № 2. С. 1-6.

177. Удовика Л.Г. Основи теорії держави: навч.-метод. посібник. Запоріжжя: ТОВ «КСУ-Альянс», 2010. 91 с.

178. Український радянський енциклопедичний словник: в 3-х т. / уклад. ред. А.В. Кудрицький. К.; Українська Радянська Енциклопедія, 1987. 736 с.

179. Фролов Ю.М. Проблеми визначення та класифікації колективних суб’єктів адміністративного права // Європейські перспективи. 2012. № 4. Ч. 2. С. 67-72.

180. Фролов Ю.М. Суб’єкти адміністративного права: сутність та проблеми класифікації // Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2012.

№ 25. С. 549-557.

181. Харенко О.О. Адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади: проблема змісту // Актуальні проблеми держави і права. 2011. Вип. 60. С. 325-330.

182. Цивільний захист / Биков В.І., Хмурковський Є.Г., Сисоєнко Н.В., Плахута В.В., Плакушина Л.З . Черкаси: ЧНУ ім. Б. Хмельницького, 2012. 308 с.

183. Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16 січня 2003 р. № 5403-V // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40. Ст. 356.

184. Цивільний процесуальний кодекс України: Кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 40. С. 1530. Ст. 492.

185. Цурканова І.О. Центральні органи виконавчої влади і місцеві державні адміністрації: завдання та функції / І. О. Цурканова // Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія. 2013. Т. 21, вип. 23 (3). С. 226-231.

186. Шабанова Ю.О. Системний підхід у вищій школі: підруч. для студ. магістратури. Д.: НГУ, 2014. 120 с.

187. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр.енцикл., Т. 5 : П-С. 2003. 736 с.

188. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Шопіна Ірина Миколаївна. Київ, 2012. 514 с.

189. Ярмиш О.Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін. Х.: Вид-во НУВС, 2002. 653 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Мяснянкіна К.А. Нормативно-правове регулювання територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. 2015. № 4. С. 237-247.

2. Мяснянкіна К.А. Взаємодія територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій з органами публічної влади і недержавними інституціями // Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал. 2016. № 2. С. 147-153.

3. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика принципів діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Прикарпатський юридичний вісник: збірник наукових праць. 2016. № 3. С. 79-84.

4. Мяснянкіна К.А. Надзвичайна ситуація як об’єкт правового регулювання: загальна характеристика // Держава та регіони. Серія: Право: науково-виробничий журнал. 2016. № 4. С. 69-73.

5. Мяснянкіна К.А. Загальний правовий аналіз зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державних служб із надзвичайних ситуацій // Підприємництво, господарство і право: наук.-практ. господарсько-правовий журнал 2016. № 11 (249). С. 135-138.

6. Мяснянкіна К.А. Поняття територіального підрозділу державної

служби України з надзвичайних ситуацій // Jurnalul Juridic National: teorie si practica: научно-практич. журнал. 2017. № 4 (26). С. 60-63.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності як принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Право, суспільство і держава: форми взаємодії: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 13-14 січня 2017 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 80-82 (публікація тез).

8. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика добровільності у разі залучення громадян до здійснення заходів цивільного захисту, пов'язаних з ризиком для їхнього життя і здоров'я принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20-21 січня 2017 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 46-49 (публікація тез).

9. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика гласності, відкритості, прозорості, вільного отримання та поширення публічної інформації про стан цивільного захисту, крім обмежень, встановлених законом, як принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: матер. міжнар. наук.-практ. конф (м. Запоріжжя, 27-28 січня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 41-45 (публікація тез).

Додаток Б

Акти впровадження результатів дослідження

ЗАТВЕРДЖУЮ
Проректор Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

О.В. Ведмідський

«___» _____ 20__ р.

АКТ №

«___» _____ 20__ р. м. Дніпро

Про впровадження в освітній процес та наукову діяльність Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ результатів дисертаційного дослідження Мяснянкіної Ксенії Андріївни

Комісія у складі:

Голови: Т.в.о. завідувача докторантури та аспірантури доктора юридичних наук, доцента Кобзаря Олександра Федоровича

членів комісії: декана факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності кандидата юридичних наук Жбанчика Андрія Васильовича

т.в.о. декана факультету підготовки фахівців для підрозділів кримінальної поліції, Балабана Сергія Миколайовича

заступника декана факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності кандидата педагогічних наук Царьова Олександра Дмитровича

розглянувши матеріали дисертаційного дослідження здобувача кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності факультету

підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності Мясняннкіної Ксенії Андріївни на тему «Адміністративно-правовий статус територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій», представленого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, склала це акт про нижченаведене.

Матеріали дисертаційного дослідження впроваджувалися в освітній процес у 2016-2017 навчальному році.

Результати зазначеного дослідження, а саме:

дані комплексного аналізу адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, авторське визначення сутності та місця територіальних підрозділів ДСНС України в системі суб'єктів адміністративного права, проведено історико-правовий аналіз становлення державного захисту від надзвичайних ситуацій, здіснено дослідження надзвичайних ситуацій як об'єкту правового регулювання, розглянуті завдання, функції, принципи та адміністративно-правові повноваження територіальних підрозділів ДСНС, проведено дослідження основних форм та методів діяльності територіальних підрозділів ДСНС, досліджено питання взаємодії територіальних підрозділів ДСНС з органами публічної влади і недержавними інституціями, а також зарубіжний досвід визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державних служб з надзвичайних ситуацій використовуються в освітньому процесі та навчально-методичній діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, впроваджені до текстів робочих навчальних програм, лекцій, методичних рекомендацій з проведення семінарських, практичних занять з навчальних дисциплін: «Дії працівників Національної поліції при надзвичайних ситуаціях» (теми № 1-5), «Організація та проведення спеціальних операцій підрозділами Національної поліції» (теми № 1-2), «Тактико-спеціальна підготовка» (теми № 1-10), «Цивільний захист» (теми № 1-3).

Результати наукового дослідження у вигляді циклу статей:

1. Мяснянкіна К.А. Нормативно-правове регулювання територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2015. - № 4. – С. 237 – 247.
2. Мяснянкіна К.А. Взаємодія територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій з органами публічної влади і недержавними інституціями // Адміністративне право і процес. – 2016. - № 2. – С. 147 – 153.
3. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика принципів діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій //Прикарпатський юридичний вісник. – 2016. - № 3. – С. 79 – 84.

4. Мяснянкіна К.А. Надзвичайна ситуація як об'єкт правового регулювання: загальна характеристика // Держава та регіони Серія: право. – 2016. - № 4. – С. 69 – 73.

5. Мяснянкіна К.А. Загальний правовий аналіз зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державних служб із надзвичайних ситуацій // Підприємництво, господарство і право. – 2016. – № 11 (249). – С. 135 – 138.

6. Мяснянкіна К.А. Поняття територіального підрозділу державної служби України з надзвичайних ситуацій // Jurnalul juridic national: teorie si practica. – 2017. – № 4 (26). – С. 60 – 63.

7. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності як принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій / Збірник матеріалів міжнародної науково – практичної конференції «Право, суспільство і держава: форми взаємодії». – Київ, 13-14 січня 2017 р. – С. 80 – 82.

8. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика добровільності у разі залучення громадян до здійснення заходів цивільного захисту, пов'язаних з ризиком для їхнього життя і здоров'я принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій / Збірник матеріалів міжнародної науково – практичної конференції «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин». – Харків, 20-21 січня 2017 р. – С. 46 – 49.

9. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика гласності, відкритості, прозорості, вільного отримання та поширення публічної інформації про стан цивільного захисту, крім обмежень, встановлених законом , як принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій / Збірник матеріалів міжнародної науково – практичної конференції « Актуальні проблеми реформування системи законодавства України». – Запоріжжя, 27 – 28 січня 2017 р. – С. 41 – 45.

Відповідно до вимог Положення про організацію НД і ДКР у системі МВС України, затвердженого наказом МВС України «Про організацію наукової діяльності в системі МВС України» від 15.05.2007 № 154 мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість, а отже можуть бути використані у науково-дослідній діяльності науково-педагогічного складу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, проведені подальших наукових досліджень.

Результати впровадження були розглянуті та обговорені на спільному засіданні кафедр тактико-спеціальної підготовки факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності та спеціальної фізичної підготовки факультету підготовки фахівців для підрозділів кримінальної поліції

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, протокол № 17/13 від 24 квітня 2017 року.

Голова комісії: **О.Ф. Кобзар**

Члени комісії: **С.М. Балабан**

А.В. Жбанчик

О.Д. Царьов

ЗАТВЕРДЖЕНО
Начальник ГУ ДСНС України у Запорізькій області генерал-майор служби цивільного захисту
_____ О.М. Лепський
"20" 04 2017 року

АКТ

"20" 04 2017 року м. Запоріжжя

Про впровадження у практичну діяльність ГУ ДСНС України у Запорізькій області результатів наукового дослідження Мяснянкіної Ксенії Андріївни "Адміністративно-правовий статус територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій" на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Уклала комісія у складі:

Голови: заступника начальника ГУ ДСНС України у Запорізькій області полковника служби цивільного захисту Голованя М.М.

Членів комісії: заступника начальника управління - начальника відділу пожежної безпеки Управління запобігання надзвичайним ситуаціям підполковника служби цивільного захисту Оситнянка Є.В.

начальника юридичного сектору Пехулі І.В.

Комісія відповідно до Положення про організацію проведення НДР і ДКР у системі МВС України, затвердженого наказом МВС України «Про організацію наукової діяльності в системі МВС України» від 15.05.2017 року № 154 склала цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дисертаційного

дослідження на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі права (кандидата юридичних наук) на тему: «Адміністративно-правовий статус територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій», що підготовлене здобувачем кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ Мяснянкіної Ксенії Андріївни, у вигляді наукових статей та тез доповідей:

1. Мяснянкіна К.А. Нормативно-правове регулювання територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: збірник наукових праць. 2015. № 4. С. 237-247.
2. Мяснянкіна К.А. Взаємодія територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій з органами публічної влади і недержавними інституціями // Науково-практичний журнал «Адміністративне право і процес». 2016. № 2. С. 147-153.
3. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика принципів діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Прикарпатський юридичний вісник: збірник наукових праць. 2016. № 3. С. 79-84.
4. Мяснянкіна К.А. Надзвичайна ситуація як об'єкт правового регулювання: загальна характеристика // Науково-виробничий журнал «Держава та регіони Серія: право». 2016. № 4. С. 69-73.
5. Мяснянкіна К.А. Загальний правовий аналіз зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державних служб із надзвичайних ситуацій // Науково практичний господарсько-правовий журнал «Підприємництво, господарство і право». 2016. № 11 (249). С. 135-138.
6. Мяснянкіна К.А. Поняття територіального підрозділу державної служби України з надзвичайних ситуацій // Научно-практический журнал «Jurnalul Juridic National: teorie si practica». 2017. № 4 (26). С. 60-63.
7. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності як принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Матер. міжнар. наук.-практ. конф. «Право, суспільство і держава: форми взаємодії» (м. Київ, 13-14 січня 2017 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2017. С. 80-82.
8. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика добровільності у разі залучення громадян до здійснення заходів цивільного захисту, пов'язаних з ризиком для їхнього життя і здоров'я принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Матер. міжнар. наук.-практ. конф. «Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Харків, 20-21 січня 2017 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 46-49.
9. Мяснянкіна К.А. Загальна правова характеристика гласності, відкритості, прозорості, вільного отримання та поширення публічної інформації про стан цивільного захисту, крім обмежень, встановлених законом, як принципу діяльності територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій // Матер. міжнар. наук.-практ. конф. «Актуальні проблеми реформування

системи законодавства України» (м. Запоріжжя, 27-28 січня 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 41-45.

Комісія вважає, що представлені наукові статті та тези доповідей, отримані на основі проведеного дослідження, мають необхідний теоретичний і методологічний рівень та практичну значимість, а також можуть бути впроваджені у діяльність Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Запорізькій області.

Голова комісії: _____ М.М. Головань

Члени комісії: _____ Є.В. Оситнянко

_____ І.В. Пехуля