

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ УКРАИНЫ

**С.А. Андреев, кандидат наук государственного управления.
Национальная академия государственного управления
при Президенте Украины, г. Киев.**

Рассмотрены публично-правовые аспекты становления государственной системы гражданской защиты Украины и проанализированы основные управленческие решения, принятие которых обеспечило создание институциональных основ этой системы. Показаны негативные и позитивные стороны недавно принятого в Украине Кодекса гражданской защиты для развития соответствующей сферы государственного управления и, в частности, для перспектив существования системы гражданской обороны. Обоснован вывод о том, что кодификационный процесс в данной области правоотношений нельзя признать завершенным, а единую государственную систему гражданской защиты Украины окончательно сформированной.

Ключевые слова: Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям, государственное управление, гражданская защита, гражданская оборона, единая государственная система гражданской защиты Украины, законодательство, Кодекс гражданской защиты Украины, нормативно-правовая база, противодействие чрезвычайным ситуациям, чрезвычайные ситуации

LEGAL ASPECTS OF FORMATION IN THE SYSTEM OF THE STATE CIVIL PROTECTION OF UKRAINE

S.A. Andreev.

National academy for public administration under the President of Ukraine

The article deals with the public law aspects of formation of the state system of civil protection in Ukraine and analyzes the main management decisions, which adoption have provided the creation of the institutional foundations of this system. The negative and positive aspects of the recently adopted Ukrainian Code of Civil Protection are shown for the development of the appropriate sphere of public administration and, in particular, the prospects for the existence of the civil defense system. There was made a conclusion that the codification process in the field of legal relations can't be considered completed and a unified state system of civil protection in Ukraine is finally formed.

Keywords: State service of Ukraine of Emergencies, public administration, civil protection, civil defense, unified state system of civil protection in Ukraine, legislation, Code of Civil Defense of Ukraine, regulatory background, the resistance to emergency situations, emergency situations

Республики, входившие в состав СССР, обретя суверенитет в начале 90-х гг. XX в., столкнулись с необходимостью формирования институциональных, правовых, экономических и других, составляющих основу своей государственности, в частности, национальных систем противодействия чрезвычайным ситуациям (ЧС) различного характера.

Процессы становления соответствующих государственных систем в указанных странах на начальном этапе их независимости шли параллельно и были практически идентичными, а эти системы, в значительной степени инертно, продолжали функционировать как системы гражданской обороны (ГО) на основе актов международного гуманитарного права (Женевских конвенций) и законодательных актов, регламентирующих правовые основы ГО СССР.

Однако, в дальнейшем государства, образовавшиеся после распада Советского Союза, постепенно начали создавать собственную законодательную базу и совершенствовать

организационно-правовые основы государственного управления в области ГО, а потом и гражданской защиты (ГЗ), что за более чем двадцатилетний период времени, в некоторых из этих стран, например, в Украине, дало весьма неоднозначные результаты.

Сегодня исследованием вопросов правового обеспечения деятельности национальных государственных систем ГО и ГЗ активно занимаются как украинские ученые: С. Домбровская, С. Засулько, Л. Жукова, Н. Клименко, С. Кузниченко, О. Островерх, В. Петков, А. Ромин, В. Садковой, В. Тищенко, А. Труш, А. Филипенко, Л. Шевченко и др., так и российские: Ю. Воробьев, В. Зокоев, Н. Жаворонкова, Б. Порфирьев, М. Фалеев, Г. Федулов и др.

Вместе с тем, публично-правовые аспекты формирования государственной системы ГЗ Украины в период ее новейшей истории рассматривались отечественными исследователями лишь фрагментарно и недостаточно критично, что свидетельствует о необходимости комплексного рассмотрения данных вопросов. К тому же, большинство научных публикаций по этой проблематике имели место еще до кодификации законодательства в сфере ГЗ Украины (2 февраля 2012 г.), а поэтому на текущий момент, в значительной степени, утратили актуальность.

К тому же, необходимость модернизации систем ГЗ и аналогов в постсоветских странах, общий базис для развития этих систем, которым является ГО бывшего СССР, активные интеграционные процессы, имеющие место в ряде государств СНГ (Белоруссии, Казахстане, России), незначительные отличия спектра угроз в природной и техногенной сферах, а также глобальный характер техногенных, природных катастроф, военных и прочих социально-политических конфликтов, эффективное противодействие которым требует комплексных усилий на межгосударственном уровне и, следовательно, вызывают повышенный интерес к изучению опыта развития систем ГЗ в этих странах, в том числе национальным особенностям законодательного процесса в указанной области и в Украине.

Целью данной статьи является рассмотрение, с помощью методов ретроспективного и системного анализа, публично-правовых аспектов становления государственной системы ГЗ Украины, в частности, основных управленческих решений, принятие которых в своей совокупности и взаимосвязи обусловило существующее сегодня состояние правовых и организационных основ функционирования указанной системы.

Необходимо отметить, что Украина, на фоне других бывших союзных республик, за период своей независимости смогла осуществить три ключевых и, одновременно, противоречивых шага в направлении развития институциональных основ государственного управления в сфере ГЗ, которые отличаются новизной, а именно:

- систематизировать законодательство в указанной области правоотношений путем принятия Кодекса гражданской защиты Украины (Кодекс ГЗ), который вступил в силу 1 июля 2013 г. [1];

- упразднить собственную систему ГО как таковую, законодательно закрепив создание единой государственной системы гражданской защиты Украины (ЕГС ГЗ).

Создать условия для деятельности с 24 декабря 2012 г. на общегосударственном уровне двух отраслевых субъектов управления в сфере ГЗ: Министерства обороны Украины и Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям (ГСЧС), вместо одного – Министерства по чрезвычайным ситуациям Украины (МЧС Украины). При этом, статус ГСЧС в системе центральных органов исполнительной власти был понижен до уровня службы (здесь же нужно отметить, что уже с 25 апреля 2014 г. функции по направлению и координации деятельности ГСЧС были сняты с Министерства обороны Украины и возложены на Министерство внутренних дел Украины).

Итак, в период с 1991 по 1998 гг. система противодействия ЧС независимой Украины развивалась исключительно в рамках ГО и отождествлялась с этой системой, идеологически-правовой основой которой выступала Концепция ГО Украины, одобренная Постановлением Верховного совета Украины от 28 октября 1992 г. (Концепция ГО).

В преамбуле Концепции ГО закреплено, что она основывается на законодательстве Украины по вопросам обороны и государственной безопасности, положениях международного гуманитарного права, определенных Женевской конвенцией «О защите жертв войны», а также официально принятых взглядах на проблемы защиты людей, экономики от воздействия последствий ЧС. В соответствии с социально-политическими и экономическими изменениями, происходящими в государстве, ГО Украины подлежит реорганизации в направлениях усовершенствования системы управления, реформы сил, расширение круга решаемых задач, пересмотра системы подготовки кадров.

Система ГО Украины концептуально создавалась как составная часть общей обороны страны и государственной системы предупреждения ЧС и действий в случае их возникновения, по своей природе была военизированной межотраслевой (межведомственной) общегосударственной системой.

Несколько позднее на законодательном уровне были закреплены организационно-правовые основы деятельности украинской системы ГО. Так, сначала был принят Закон Украины «О гражданской обороне Украины» от 3 февраля 1993 г., а потом и законы «Об общей структуре и численности войск гражданской обороны» от 22 декабря 1998 г., «О войсках гражданской обороны Украины» от 24 марта 1999 г.

Статья 1 Закона Украины «О гражданской обороне Украины» установила, что ГО является государственной системой органов управления, сил и средств, которая создается для организации и обеспечения защиты населения от последствий ЧС техногенного, экологического, природного и военного характера.

Организационные основы системы ГО Украины, ее основные задачи, состав сил и средств, структура, функции и полномочия органов управления, формы и методы работы были законодательно установлены по аналогии с системой ГО СССР, органической составляющей которой в свое время выступала система ГО УССР.

Руководство ГО на общегосударственном уровне осуществлял Кабинет министров Украины (КМУ), а центральным органом исполнительной власти, уполномоченным непосредственно реализовывать государственную политику в области ГО, был Штаб ГО Украины с системой своих территориальных органов (штабов) на местах. При этом главными силами ГО Украины являлись соответствующие войска, общая численность которых по состоянию на декабрь 1998 г. составляла 10 218 человек, в том числе 9 550 военнослужащих. Также, к категории сил ГО относились специализированные и невоенизированные формирования.

В августе 1998 г. КМУ для решения задач по противодействию ЧС мирного времени была создана еще одна система – Единая государственная система предотвращения и реагирования на ЧС техногенного и природного характера (ЕГС ЧС), которая в 2000 г. была легализована на уровне Закона Украины «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера» от 8 июня 2000 г.

ЕГС ЧС Украины – это центральные и местные органы исполнительной власти, исполнительные органы советов, предприятия, учреждения и организации с соответствующими силами и средствами, которые осуществляют надзор за обеспечением техногенной и природной безопасности, организуют проведение работы по предупреждению ЧС техногенного и природного происхождения и реагированию в случае их возникновения с целью защиты населения и окружающей среды, уменьшения материальных потерь.

Указанная государственная система состояла из постоянно действующих функциональных и территориальных подсистем, имела четыре уровня: общегосударственный, региональный, местный и объектовый, а также могла функционировать в одном из специальных режимов: повседневной деятельности, повышенной готовности, деятельности в ЧС, чрезвычайном положении. Ее задачи, функции, состав органов управления, сил и средств принципиально не отличались от системы ГО

Украины, с той лишь разницей, что ЕГС ЧС Украины создавалась для реализации мероприятий ГЗ только на мирное время.

Согласно Указам Президента Украины от 25 июля 2002 г. № 664/2002 «О Государственной программе преобразования войск гражданской обороны Украины в Государственную службу гражданской защиты», от 19 декабря 2003 г. № 1467/2003 «О Государственной программе преобразования войск гражданской обороны Украины, органов и подразделений Государственной пожарной охраны в Оперативно-спасательную службу гражданской защиты на период до 2005 г.», фактически прекратили свое существование основные силы ГО Украины – войска, которые были реорганизованы в органы и подразделения оперативно-спасательной службы ГЗ.

24 июня 2004 г. в Украине был принят Закон «О правовых основах гражданской защиты», который определил правовые и организационные основы в сфере ГЗ населения и территорий от ЧС техногенного, природного и военного характера, полномочия органов исполнительной власти и других органов управления, порядок создания и применения сил, их комплектования, прохождения службы, а также гарантии социально-правовой защиты личного состава органов ГЗ.

На основании этого законодательного акта в Украине была создана еще одна государственная система, предназначенная для реализации мероприятий по противодействию ЧС (помимо ГО Украины и ЕГС ЧС), а именно – Единая государственная система ГЗ населения и территорий (ЕГС ГЗ населения и территорий), как совокупность органов управления, сил и средств центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, на которые возлагается реализация государственной политики в сфере ГЗ.

ЕГС ГЗ населения и территорий, равно как и ЕГС ЧС, состояла из функциональных и территориальных подсистем, имела сходные с последней органы управления, силы и средства, а также была призвана выполнять задачи ГЗ в аналогичных специальных режимах функционирования, как в мирное, так и в военное время.

Таким образом, вместо того, чтобы, опираясь на результаты науки и практики, отечественный и зарубежный опыт, последовательно проводить государственную политику по реформированию существующей системы ГО в направлении совершенствования системы ее управления, реформы сил, расширения круга решаемых задач, улучшения материально-технической базы и т.д. (то есть способом, предусмотренным вышеупомянутой, и пока отмененной Концепции ГО.), начиная с июня 2004 г. в Украине параллельно функционировали уже три однотипных государственные системы (ГО, ЕГС ЧС и ЕГС ГЗ населения и территорий), что продолжалось вплоть до вступления в юридическую силу Кодекса ГЗ Украины (1 июля 2013 г.).

Естественно, что действие на протяжении девяти лет трех самостоятельных законов Украины, имеющих практически идентичный предмет правового регулирования (от 3 февраля 1993 г. «О гражданской обороне Украины», от 8 июня 2000 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера», от 24 июня 2004 г. «О правовых основах гражданской защиты»), и весьма схожих по структуре и содержанию, явилось одной из основных причин несовершенства национального законодательства в сфере ГЗ.

Особо нужно подчеркнуть, что каждый из названных законов предусматривал деятельность в Украине самостоятельной государственной системы, предназначенной для выполнения задач по противодействию ЧС, хотя и с аналогичным структурно-функциональным обеспечением, но, в то же время, со свойственной каждой из этих систем специфической терминологией. К тому же, во исполнение предписаний базовых законов в сфере ГЗ принималось большое количество подзаконных нормативно-правовых актов (указов Президента Украины, постановлений КМУ, приказов МЧС Украины и др.) по различным направлениям развития и механизмам государственного управления

в указанной сфере, что обусловило сложность, разветвленность и коллизионность законодательства в области ГЗ.

На практике это приводило к излишней путанице, компетенционным спорам по вопросам реализации прав или выполнения обязанностей в сфере ГЗ между субъектами государственного, муниципального и объектового управления, дублированию полномочий, перекладыванию ответственности друг на друга за невыполнение или ненадлежащее выполнение тех или иных мероприятий.

Безусловно, эти факторы негативно отражались на эффективности государственного управления в сфере ГЗ, уровне защищенности объектов ГЗ от угроз, связанных с риском возникновения ЧС техногенного, природного и иного характера, и, очевидно, требовали незамедлительного устранения, в частности путем систематизации законодательства. В частности, по итогам нормотворческой работы МЧС Украины и Всеукраинского научно-исследовательского института защиты населения и территорий от ЧС был подготовлен проект Кодекса ГЗ, который впоследствии был принят Верховной Радой Украины 2 октября 2012 г.

Следует обратить внимание и на то, что еще на этапе экспертизы проекта Кодекса ГЗ, Главным научно-экспертным управлением и Главным юридическим управлением Аппарата Верховной Рады Украины были констатированы существенные технико-юридические и содержательные недостатки проекта этого нормативного документа, значительная часть которых так и не была устранена при его принятии. Так, в частности, среди наиболее значительных недостатков соответствующего законопроекта необходимо отметить следующие: недостаточная системность в изложении отдельных положений и недостаточный учет многолетнего опыта правового регулирования в этой сфере; несовершенство понятийно-терминологического аппарата, в частности, неопределенность ряда ключевых терминов и понятий; несогласованность режима особого периода, являющегося одним из режимов автономного функционирования ЕГС ГЗ защиты населения и территорий, с нормами Закона Украины «О правовом режиме военного положения» от 6 апреля 2000 г., отсутствие завершенности механизмов правового регулирования ряда положений Кодекса ГЗ (в том числе, по реализации различных функциональных мероприятий в сфере ГЗ, прохождению службы ГЗ и т. п.); нечеткость функций и полномочий субъектов обеспечения ГЗ.

Таким образом, необходимость систематизации законодательства Украины по вопросам ГЗ давно назрела, поэтому принятие единого кодифицированного Закона по этим вопросам, несомненно, следует поддержать, ведь это должно положительно отразиться на качестве правоприменительной практики и, как следствие, на эффективности выполнения задач ГЗ.

В Кодекс ГЗ вошли самые необходимые и актуальные положения законов Украины от 24 июня 2004 г. «О правовых основах гражданской защиты», от 17 декабря 1993 г. «О пожарной безопасности», от 8 июня 2000 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера», от 14 декабря 1999 г. «Об аварийно-спасательных службах», которые прекратили действие с 1 июля 2013 г. в связи с вступлением в силу Кодекса ГЗ.

Кроме того, в соответствии с разделом II Кодекса ГЗ, для обеспечения реализации государственной политики в сфере ГЗ в Украине создана «Единая государственная система гражданской защиты», (следует обратить внимание на то, что название этой системы несколько отличается от названия ее предшественницы, которое употреблялось в Законе Украины «О правовых основах гражданской защиты»), состоящая из функциональных и территориальных подсистем и их звеньев.

Кодекс ГЗ урегулировал комплекс вопросов в сфере ГЗ, в частности определил общие начала ГЗ в Украине, организационно-правовые основы функционирования ЕГС ГЗ; функции и полномочия субъектов обеспечения ГЗ; состав, виды и основные задачи сил ГЗ,

содержание основных мероприятий по защите населения и территорий от ЧС, предупреждению ЧС, реагированию на них и ликвидации последствий ЧС; процедуру обучения лиц рядового и начальствующего состава службы ГЗ и спасателей, подготовки органов управления и сил ГЗ, основы финансового и материально-технического обеспечения мероприятий ГЗ; комплектования органов управления и сил ГЗ, прохождения службы ГЗ; социальной и правовой защиты лиц рядового и начальствующего состава службы ГЗ.

Однако в то же время, с момента введения в действие Кодекса ГЗ – 1 июля 2013 г., утратили силу все законы Украины, регламентирующие вопросы ГО Украины, а именно: от 3 февраля 1993 г. «О Гражданской обороне Украины», от 22 декабря 1998 г. «Об общей структуре и численности войск Гражданской обороны», от 24 марта 1999 г. «О войсках Гражданской обороны Украины». Более того, с принятием КМУ 9 января 2014 г. Положения о ЕГС ГЗ Украины, утратило силу Положение о ГО Украины, утвержденное Постановлением КМУ от 10 мая 1994 г.

То есть, для системы ГО Украины результатом принятия Кодекса ГЗ является ее ликвидация, хотя этот процесс с таким же успехом можно назвать интеграцией ГО с аналогичными государственными системами в ЕГС ГЗ Украины.

Следует констатировать, что создание соответствующей консолидированной украинской государственной системы противодействия ЧС, на данный момент, де-юре и де-факто не завершено, в том числе по причине отсутствия надлежащим образом утвержденных типовых положений о функциональных и территориальных подсистемах ЕГС ГЗ Украины (утверждение которых КМУ предусмотрено ст. 8 Кодекса ГЗ).

В целом для отечественной системы ГЗ на протяжении уже многих лет являются характерными глубинные проблемы политического, финансово-экономического, правового, организационного, научно-технического и иного характера, которые неоднократно констатировались как на экспертном уровне [2, 3], так и высшими органами государственной власти [4, 5], но остаются нерешенными до сих пор и обуславливают низкую эффективность деятельности указанной системы.

Например, в Украине за период с 1991 г. по 2014 г. поменялось 13 руководителей МЧС (включая двух начальников Штаба ГО). При этом, начиная с 2005 по 2012 гг. МЧС возглавляли гражданские лица, которые, как можно предположить, до назначения на должность главы указанного министерства, имели отдаленное отношение к специфике его деятельности и, как следствие, недостаточно высокий уровень компетентности для обеспечения эффективного централизованного руководства военизированным центральным органом исполнительной власти. В то же время, к примеру, руководящие органы Российской Федерации по вопросам ГО и ЧС более 20 лет (с 1991 по 2012 гг.) возглавлял один человек – С.К. Шойгу. Очевидно, что это обстоятельство сыграло далеко не последнюю роль в процессе становления российской Единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС, а также системы ГО, которые в настоящее время признаются экспертами одними из самых эффективных в мире.

Кроме того, в новейшей истории независимой Украины центральный орган исполнительной власти, уполномоченный реализовывать государственную политику в сфере ГЗ, несколько раз претерпел масштабные реорганизации, будучи в статусе Штаба ГО Украины (1991–1996 гг.), Министерства Украины по чрезвычайным ситуациям и делам защиты населения от последствий Чернобыльской катастрофы (1996–2010 гг.), МЧС Украины (2010–2012 гг.), ГСЧС Украины (2012 г. – по настоящее время). Что же касается территориальных органов МЧС Украины на региональном и местном уровнях, то за последние десять лет они также пребывают в состоянии постоянных реорганизаций, сопровождающихся организационно-штатными мероприятиями, переименованиями, кадровыми перестановками и т. п.

Конечно же, эти факторы дестабилизируют деятельность как МЧС Украины, так и ЕГС ГЗ Украины в целом, а значит, негативно влияют на ее результативность.

С точки зрения стратегии развития ЕГС ГЗ Украины, да и в целом, отношения власти к сфере ГЗ, настораживает тот факт, что в декабре 2012 г. был понижен статус МЧС Украины в системе центральных органов исполнительной власти с Министерства до уровня Службы (равно как и статус руководителя – с министра до председателя службы) и созданная на базе упомянутого Министерства ГСЧС Украины была фактически подчинена Министерству обороны Украины, поскольку ее деятельность с того времени направлялась и координировалась КМУ через Министра обороны Украины.

В дальнейшем, как уже отмечалось выше, с 25 апреля 2014 г. функции по координации деятельности ГСЧС были сняты с Министерства обороны Украины и возложены на Министра внутренних дел Украины.

Таким образом, на сегодняшний день в Украине на общегосударственном уровне функционирует два субъекта государственного управления в сфере ГЗ: Министерство внутренних дел Украины, уполномоченное обеспечивать формирование государственной политики в области ГЗ, и ГСЧС Украины, главной задачей которой является реализация государственной политики в указанной сфере.

Подводя итог проанализированному украинскому опыту правового обеспечения становления системы ГЗ, следует констатировать, что, несмотря на предпринятый руководством страны достаточно смелый шаг по кодификации законодательства в этой сфере, кодификационный процесс отнюдь нельзя признать завершенным, а ЕГС ГЗ Украины окончательно сформированной, что обуславливает необходимость изучения перспективного зарубежного опыта в вопросах институционализации систем гражданской защиты и аналогов, а также проведение фундаментальных теоретико-методологических исследований в этой области.

Литература

1. Кодекс гражданской защиты Украины от 2 окт. 2012 г. № 5403-VI // Официальный вестник Украины. 2012. № 89. Ст. 3 589.

2. Информация о состоянии и проблемах функционирования единой государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера. URL: http://www.mns.gov.ua/content/program_KMU_inform.html (дата обращения: 23.08.2014).

3. Национальный доклад о состоянии техногенной и природной безопасности в Украине в 2013 г. URL: <http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2013/7.pdf> (дата обращения: 25.08.2014).

4. Об утверждении Государственной целевой социальной программы развития гражданской защиты на 2009–2013 гг.: Постановление Кабинета министров Украины от 25 февр. 2009 г. № 156 // Официальный вестник Украины. 2009. № 16. Ст. 495.

5. О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины от 16 мая 2008 г. «О состоянии функционирования единой государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации техногенного и природного характера»: Указ Президента Украины от 26 июня 2008 г. № 590/2008 // Официальный вестник Украины. 2008. № 48. Ст. 1554.