

УДК 341.29:340.135:341.223

Ксенія Мяснянкiна,

здобувач

Дніпропетровського національного університету внутрішніх справ

ЗАГАЛЬНИЙ ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБ ІЗ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Здійснено загальний правовий аналіз зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державних служб із питань надзвичайних ситуацій. У процесі аналізу було розглянуто досвід Сполучених Штатів Америки як однієї з найрозвиненіших країн світу. Також як окремий приклад розглянуто альтернативний варіант побудови системи органів цивільного захисту у Королівстві Данія.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, цивільний захист, зарубіжний досвід, адміністративно-правовий статус, територіальний підрозділ.

Постановка проблеми. Сьогодні перед українською державою постало питання реформування системи органів публічної адміністрації. Не останню роль у цій системі відіграють територіальні підрозділи Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України). У контексті процесів реформування актуальним є питання впровадження зарубіжного досвіду діяльності органів, завданням яких є запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, в практичну діяльність вітчизняної ДСНС України.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. На доктринальному рівні питанню вивчення зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу територіальних підрозділів державних служб із надзвичайних ситуацій присвячено праці таких учених, як: Н. В. Григоренко, В. М. Дорофєєв, А. М. Капля, А. Любінський, М. М. Рац, О. О. Труш, В. С. Чубань та ін. При цьому варто зазначити, що в раніше проведених дослідженнях не було здійснено узагальнень та висновків, а також не вирішено питання щодо можливості впровадження досвіду досліджуваних країн у практичну діяльність ДСНС України.

Постановка завдання. Завдання статті – здійснити загальний правовий аналіз зарубіжного досвіду визначення адміністративно-правового статусу територіальних під-

розділів державних служб із надзвичайних ситуацій з метою розгляду можливості його подальшої адаптації та впровадження в діяльність вітчизняної системи територіальних підрозділів ДСНС України.

Виклад основного матеріалу. Розгляд досвіду зарубіжних країн у визначенні адміністративно-правового статусу їх органів, на які покладено обов'язок щодо реагування на надзвичайні ситуації, на нашу думку, варто почати зі Сполучених Штатів Америки (далі – США).

Провідною установою у сфері цивільного захисту США є Федеральне Агентство з управління в умовах надзвичайних ситуацій ("FEMA"), яке було створено в 1979 р. Воно займається розробленням та реалізацією заходів щодо боротьби зі стихійними лихами, бере участь у відновленні зруйнованого і надає допомогу постраждалим. Варто відзначити, що поштовхом для його створення стали декілька природних катастроф, що сталися в США у 1960-х-1970-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. [1, с. 1].

А. М. Капля, В. С. Чубань та ін. зазначають, що на FEMA у США покладено такі завдання: 1) забезпечення виживання країни в ядерній війні; 2) розробка планів евакуації населення США із загрозованих 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 [2, с. 43].

Окрім вищезазначених завдань, Н. В. Григоренко також вказує на завдання щодо координування й навчання місцевих поліцейських і пожежників для протидії терористичним атакам. Також на ФЕМА покладена відповідальність за підготовку та навчання населення, науково-дослідну роботу з питань цивільного захисту, поширення інформації із 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 у США – добровільний [1, с. 2].

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 стану, його тривалість, обов'язки та права місцевих органів влади щодо підготовки до стихійних лих та порядок компенсації за понесені збитки, значно поширились повноваження губернатора штату [2, с. 43].

Н. В. Григоренко також наводить таку інформацію. Начальник ФЕМА 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 має необхідну владу, 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. 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 [1, с. 2].

А. М. Капля, В. С. Чубань додають також, що 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 [2, с. 43].

Якщо ж розглядати безпосередньо структуру територіальних підрозділів ФЕМА, то вона, як і в Україні, представлена відповідними територіальними управліннями в адміністративно-територіальних одиницях (штатах) [3].

Досить незвичайним у 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 надзвичайним та кризовим ситуаціям та реагування на них.

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 належить до компетенції місцевої поліції, підпорядкованої Національному комісаріату поліції, що, у свою чергу, входить до структури Міністерства юстиції Данії.

Функції пошуково-рятувальної служби покладено, крім поліції, також на підрозділи берегової охорони, що діють переважно в районі автономних територій (Гренландія та Фарерські острови) і підпорядковані Міністерству оборони Данії. До складу Міністерства оборони входить також бригада швидкого реагування, яка може бути задіяною у пошуково-рятувальних та інших роботах у разі виникнення НС.

Проте найбільш цікавим видається інший факт. У 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).

Рятувальна служба «Фальк» виконує функції пошуково-рятувальної служби, пожежної охорони, швидкої та невідкладної допомоги, завдання, пов'язані з подоланням наслідків НС; запобігання виникненню НС, у т. ч. нагляд за охороною навколишнього природного середовища, та надає охоронні

послуги у т. ч. державних установ, іноземних посольств, банківських структур тощо. Замовником послуг «Фальк» виступають центральні та місцеві органи влади на підставі контрактів. Сплата послуг здійснюється з державного та місцевих бюджетів.

Надання допомоги у разі пожеж здійснюється компанією «Фальк» як у приватному, так і громадському секторі. Компанія також спеціалізується на наданні допомоги у разі пожеж промисловим корпораціям та аеропортам у багатьох країнах Європи. Щороку пожежники «Фальк» здійснюють близько 12 000 виїздів на місце подій. Окремий підрозділ компанії також надає послуги з інженерно-технічного захисту об'єктів.

Загальним принципом організації діяльності з надання функцій допомоги у НС в Данії є створення диспетчерських центрів по всій території Данії, які отримують інформацію про всі можливі випадки на єдиний телефон «112». З диспетчерського пункту вся інформація такого роду негайно передається до поліції та відповідних підрозділів «Фальк» (служби швидкої допомоги, пожежної охорони тощо) [4].

Висновки

Підсумовуючи вищевикладене, в даному підрозділі можемо зазначити таке. У процесі дослідження були опрацьовані різноманітні наукові джерела, що містили інформацію про особливості структури підрозділів відповідних державних служб із питань надзвичайних ситуацій у зарубіжних країнах, таких як США та Данія. Отримані результати дослідження дають змогу припустити таке.

По-перше, система підрозділів державних служб із надзвичайних ситуацій у зарубіжних країнах часто (але не в усіх випадках) 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, хотілося б детальніше 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 разово, безпосередньо від громадян, яким надають свою допомогу.

Загалом же Українській державі не притаманне існування приватних рятувальних

структур. Інколи трапляються згадки про окремі приватні рятувальні структури при приватних гірськолижних курортах, що надають виключно спеціалізований різновид медичної допомоги постраждалим під час спусків зі схилу гори. При цьому описується негативне ставлення до подібних структур через приховування статистики реальної кількості надання ними допомоги.

Однак у жодному випадку не йдеться про 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. 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 широка 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 у 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 характерна 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. Водночас складний механізм здійснення державних закупівель робить досить важким та затяжним процес правильного оформлення та дотримання всіх передбачених законом формальностей. А у разі з НС подібне зволікання може мати невідворотні наслідки для суспільства.

Список використаних джерел:

1. Григоренко Н. В. Зарубіжний досвід побудови систем надання державних послуг у сфері цивільного захисту / Н. В. Григоренко // Теорія та практика державного управління. – 2015. – № 2 (49). – С. 1–8.

2. 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 // Пожежна безпека: теорія і практика. – 2013. – № 14. – С. 39–46.

3. Структура територіальних підрозділів ФЕМА у США / [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Федерального Агентства по управлінню в умовах надзвичайних ситуацій США. – Режим доступу : <http://www.fema.gov/>

4. Труш О. О. Досвід побудови та діяльності систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Північної Європи та Норвегії [Електронний ресурс] / О. О. Труш. // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_50

Осуществлен общий правовой анализ зарубежного опыта определения административно-правового статуса территориальных подразделений государственных служб по вопросам чрезвычайных ситуаций. В ходе анализа рассмотрен опыт Соединенных Штатов Америки как одной из самых развитых стран мира. Также как отдельный пример рассмотрен альтернативный вариант построения системы органов гражданской защиты в Королевстве Дания.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, гражданская защита, зарубежный опыт, административно-правовой статус, территориальное подразделение.

In this article it carried out a general legal analysis of foreign experience of determining the legal status of territorial divisions of state emergency services. During the analysis, we considered the experience of the United States of America as one of the most developed countries of the world. Also, a separate example of an alternative embodiment of a system of civil protection authorities acted Kingdom of Denmark.

Key words: emergency, civil protection, international experience, administrative and legal status, territorial divisions.

