

УДК 351.746.1

А.О. Расюк,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0001-5802-1187

А.О. Буличев,
кандидат юридичних наук,
начальник відділу ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-2734-7066

ПОРЯДОК ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДУ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ МІНІСТЕРСТВОМ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ “ПРО НАЦІОНАЛЬНУ БЕЗПЕКУ УКРАЇНИ”

У статті розглядаються особливості проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України як складової комплексного огляду сектору безпеки і оборони. Приділяється увага визначенню основних завдань та принципів огляду громадської безпеки та цивільного захисту, особливостям керівництва ним, розкриттю етапів його проведення та окремих елементів забезпечення його підготовки.

Ключові слова: національна безпека; громадська безпека; цивільний захист; огляд громадської безпеки; огляд цивільного захисту; моніторинг надзвичайних ситуацій.

В статье рассматриваются особенности проведения осмотра общественной безопасности и гражданской защиты Министерством внутренних дел Украины как составляющей комплексного обзора сектора безопасности и обороны. Уделяется внимание определению основных задач и принципов осмотра общественной безопасности и защиты, особенностям руководства им, раскрытию этапов его проведения и отдельных элементов обеспечения его подготовки.

Ключевые слова: национальная безопасность; общественная безопасность; гражданская защита; обзор общественной безопасности; обзор гражданской защиты; мониторинг чрезвычайных ситуаций.

Сучасні глобалізаційні процеси здійснюють визначальний вплив на міжнародну, регіональні і національні системи безпеки й містять поряд із новими можливостями низку новітніх загроз. Україна в цих умовах не є винятком. Аналіз безпекової ситуації в Україні свідчить про те, що більшість загроз мають внутрішнє походження. Це – корупція, організована злочинність, поширення наркоманії, тіньова економіка, деформації економічного, соціального та демографічного розвитку, екологічні й техногенні проблеми тощо. Проте останнім часом зростає вплив зовнішніх загроз через виникнення низки цілком нових негативних чинників та значне посилення вже наявних [1, с. 55–56].

За таких умов забезпечення громадської безпеки та цивільного захисту як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства та держави, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій досягається шляхом проведення єдиної державної політики в галузі забезпечення внутрішньої безпеки держави, реалізацією заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, спрямованих перш за все на попередження загроз життєво важливих інтересів держави та суспільства.

У зв'язку з потребою у формуванні системи національної безпеки не фрагментарно з поступовим поповненням її окремими елементами, а комплексно – як цілісної багатоаспектної та багаторівневої системи, 21 червня 2018 року було прийнято новий Закон України “Про національну безпеку України”, який визначив основи та принципи національної безпеки і оборони, цілі та основні засади державної політики, що гарантуватимуть суспільству і кожному громадянину захист від загроз.

Важливою інновацією цього закону стало запровадження частиною 1 статті 27 проведення комплексного огляду сектору безпеки й оборони, що проводиться за рішенням Ради національної безпеки і оборони України, яке вводиться в дію указом Президента України [2]. Він включає одночасне проведення відповідними центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами шести таких оглядів: оборонного огляду – Міністерством оборони України; огляду громадської безпеки та цивільного захисту – Міністерством внутрішніх справ України; огляду оборонно-промислового комплексу – центральним органом виконавчої влади, що забезпечуватиме формування та реалізацію державної військово-промислової політики, який має бути визначений Урядом; огляду стану кібернетичного захисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, – Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України; огляду розвідувальних органів України – державним органом, який буде визначено Президентом України; огляду загальнодержавної системи боротьби з тероризмом – державним органом, який буде визначено Президентом України.

За результатами проведення зазначених оглядів формується перспективна модель сектора безпеки і оборони шляхом послідовного нарощування спроможностей його складових до виконання завдань за призначенням та формування на цій основі боєздатних, мобільних, підготовлених на належному рівні, всебічно забезпечених сил безпеки і оборони, здатних захистити національні інтереси України та брати активну участь у міжнародних заходах із підтримання миру і безпеки.

Однак суттєвим недоліком Закону України “Про національну безпеку України” вважаємо те, що в пункті 5 розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення” він не встановив строків підготовки відповідних нормативно-правових актів, які б забезпечували проведення зазначених вище галузевих оглядів.

Крім того, цікаво зауважити, що за часів новітньої історії незалежної України жодного разу не здійснювався подібний комплексний огляд сектору безпеки і оборони. Тому відсутній і відповідний досвід та необхідне для цього нормативно-правове й науково-методичне забезпечення [3].

Саме тому актуальність розробки положень Порядку огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України (далі – Порядок) як складової комплексного огляду сектору безпеки і оборони не викликає сумнівів.

Порядок має визначати організаційні та методичні засади підготовки і проведення огляду стану захищеності інтересів людини та громадянина, суспільства й держави від суспільно небезпечних діянь і негативного впливу криміногенної ситуації та стану захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій Міністерством внутрішніх справ України.

Метою проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України є здійснення оцінки сучасних і перспективних загроз громадській безпеці та стану захищеності населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, й розроблення ефективної моделі протидії злочинам, що посягають на громадську безпеку, а також виявлення, попередження, локалізації і нейтралізації потенційних і реальних загроз у сфері цивільного захисту.

Досягнення мети огляду громадської безпеки та цивільного захисту має забезпечуватися виконанням таких завдань: визначення методики проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту; створення ефективної системи управління, інформаційного, матеріального, технічного, кадрового та правового забезпечення процесу огляду громадської безпеки та цивільного захисту; організація злагодженої роботи утворених робочих органів огляду громадської безпеки та цивільного захисту; аналіз стану кадрового, фінансового, матеріально-технічного та інших видів забезпечення (виробничих можливостей держави для забезпечення потреб громадської безпеки та цивільного захисту).

Проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту має ґрунтуватися на принципах: верховенства права, підзвітності, законності, прозорості та дотримання засад демократичного цивільного контролю за проведенням огляду громадської безпеки та цивільного захисту; централізації управління процесами огляду громадської безпеки та цивільного захисту; застосування програмно-цільового методу планування для забезпечення ефективного використання ресурсів; прозорості використання ресурсів у сфері громадської безпеки та цивільного захисту; системності і паралельності заходів огляду громадської безпеки та цивільного захисту та колегіальності під час прийняття рішень щодо результатів такого огляду; об'єктивності, який полягає в тому, що огляд громадської безпеки та цивільного захисту проводиться на основі вихідних даних органів державної влади, що відображають реальний стан громадської безпеки та цивільного захисту; результативності, який ґрунтується на гарантуванні державою науково-методичного, організаційно-технічного, інформаційного, матеріального та фінансового забезпечення виконання огляду громадської безпеки та цивільного захисту з урахуванням фінансово-економічних можливостей держави; програмного підходу до планування проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту; наукової обґрунтованості, яка забезпечується застосуванням науково обґрунтованої методології організації і проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту та використанням вітчизняного і закордонного досвіду; забезпечення здійснення демократичного цивільного контролю; гласності, який полягає в тому, що проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту є прозорою процедурою, відкритою для громадського обговорення.

Залежно від обсягів заподіяної шкоди та ресурсів, які залучає МВС України для її ліквідації (подолання), загрози громадській безпеці класифікуються за такими рівнями, як державний, регіональний, місцевий. Проведення огляду громадської безпеки здійснюється шляхом оцінювання стану захищеності життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина

від кримінальних правопорушень, надзвичайних ситуацій, які створюють загрозу для спричинення шкоди життю, здоров'ю та майну значної кількості осіб.

Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, визначаються такі види надзвичайних ситуацій: 1) техногенного характеру; 2) природного характеру; 3) соціальні; 4) воєнні.

За обсягами заподіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягами технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, визначаються такі рівні надзвичайних ситуацій: 1) державний; 2) регіональний; 3) місцевий; 4) об'єктовий.

Організація та проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України мають здійснюватися під керівництвом першого заступника Міністра внутрішніх справ України, який є Головою Експертної комісії з проведення громадської безпеки та цивільного захисту.

Загальна координація заходів проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту має бути покладена на Департамент формування політики щодо підпорядкованих Міністрові органів влади та моніторингу Міністерством внутрішніх справ України.

Головним колегіальним органом з питань проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України доцільно було б визначити Експертну комісію, яка утворюється наказом МВС та є підзвітною Департаменту формування політики щодо підпорядкованих Міністрові органів влади та моніторингу МВС України.

Повноваження Експертної комісії необхідно визначити в Положенні про Експертну комісію, яке затверджується відповідним наказом МВС України. У Положенні про Експертну комісію визначаються також порядок діяльності організаційно-аналітичної та робочих груп (підгруп), їх кількість, чисельність, розподіл функцій, завдань і повноважень, матеріально-технічне, організаційне, науково-методичне та фінансове забезпечення тощо. Організаційне та інформаційне забезпечення роботи Експертної комісії покладається на організаційно-аналітичну групу, яка є робочим органом Експертної комісії.

Заходи проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту відповідно до визначених завдань необхідно здійснювати за такими етапами: організаційно-підготовчий, основний (виконавчий) та заключний (підсумковий).

Організаційно-підготовчий етап розпочинається з видання постанови Кабінету Міністрів України про проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту. Головною метою організаційно-підготовчого етапу є формування робочих органів, визначення їх місця на відомчому рівні та здійснення планування заходів огляду громадської безпеки та цивільного захисту (розроблення керівних, організаційних, плануючих, інформаційних та інших документів).

Організаційно-підготовчий етап включає: формування Експертної комісії, організаційно-аналітичної та робочих груп (підгруп), підготовку посадових осіб і фахівців, які залучаються до проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту; розроблення Плану підготовки та проведення огляду громадської (публічної) безпеки та цивільного захисту; підготовку та затвердження інших плануючих документів Експертної комісії, організаційно-аналітичної та робочих груп (підгруп); проведення конференцій, семінарів, засідань “круглих столів”, нарад, консультативних зустрічей тощо, а також запрошення вітчизняних та закордонних експертів (фахівців) з питань громадської безпеки та цивільного захисту; вивчення та аналіз нормативно-правової бази, вітчизняного та зарубіжного досвіду проведення

оглядів громадської безпеки та цивільного захисту; розроблення організаційної та організаційно-технічної документації; доведення до виконавців методологічних основ огляду громадської безпеки та цивільного захисту, організаційно-методичних рекомендацій з питань організації та проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту; вибір та підготовку належного програмного і науково-методичного забезпечення огляду громадської безпеки та цивільного захисту.

Основний (виконавчий) етап огляду громадської безпеки та цивільного захисту розпочинається із затвердженням Плану заходів. У ході основного (виконавчого) етапу учасники огляду громадської безпеки та цивільного захисту відповідно до розподілу обов'язків здійснюють: оцінку громадської безпеки та цивільного захисту, викликів та загроз громадській безпеці та цивільному захисту, тенденцій їх розвитку; розроблення та оцінювання сценаріїв застосування, ситуацій планування сил для визначення завдань Міністерства внутрішніх справ України; аналіз, оцінку та уточнення необхідних можливостей (спроможностей) Міністерства внутрішніх справ України за визначеними сценаріями та ситуаціями; підготовку проектів відповідних нормативно-правових актів, необхідних організаційних та розпорядчих документів, організаційно-методичних вказівок тощо; прогнозування вартісних показників необхідних можливостей, ресурсів та видатків на потреби забезпечення внутрішньої безпеки держави, а також інші заходи, визначені документами огляду громадської безпеки та цивільного захисту.

Заключний (підсумковий) етап огляду громадської безпеки та цивільного захисту включає: відпрацювання інформаційно-аналітичного матеріалу, який узагальнює результати огляду громадської безпеки та цивільного захисту й використовується під час прийняття державних рішень щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави; оформлення результатів огляду громадської безпеки та цивільного захисту і підготовка проекту рішення для розгляду керівництвом держави; громадське обговорення результатів огляду громадської безпеки та цивільного захисту та проекту рішення; організацію погодження із зацікавленими центральними органами державної влади, доопрацювання та подання проекту рішення до Кабінету Міністрів України; супроводження розгляду проекту рішення до його схвалення; розроблення пропозицій щодо підготовки проектів необхідних законодавчих та інших нормативно-правових актів; визначення системи ризиків реалізації положень рішення; видання рішення.

Організація узагальнення результатів огляду громадської безпеки та цивільного захисту та підготовка проекту рішення, громадське обговорення, погодження та супроводження його мають здійснюватися Департаментом формування політики щодо підпорядкованих Міністрові органів влади та моніторингу Міністерства внутрішніх справ України відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України.

Забезпечення підготовки та проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту включає науково-методичне, фінансове, матеріально-технічне, кадрове та інформаційне забезпечення.

Науково-методичне забезпечення виконання завдань огляду громадської безпеки та цивільного захисту доцільно покласти на заклади вищої освіти та наукові установи, що належать до сфери управління МВС та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, а також Національної гвардії України за напрямками їх діяльності, й здійснити шляхом відповідного державного замовлення необхідних науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт.

Правове забезпечення має здійснюватися відповідними юридичними підрозділами апарату Міністерства внутрішніх справ України та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, а також Національної гвардії України.

Організація правового забезпечення проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту має здійснюватися шляхом доведення до виконавців огляду громадської безпеки та цивільного захисту необхідних законодавчих та інших нормативно-правових актів і документів, що забезпечують правове врегулювання питань громадської безпеки та цивільного захисту, надання їм юридичних консультацій, контролю за дотриманням вимог законодавства під час розроблення документів огляду громадської безпеки та цивільного захисту, відпрацювання пропозицій щодо вдосконалення законодавчої та іншої нормативно-правової бази у сфері безпеки та цивільного захисту.

Інформування суспільства про хід огляду громадської безпеки та цивільного захисту, обговорення його результатів варто здійснювати через засоби масової інформації МВС України та в ході громадського обговорення результатів оборонного огляду і проекту рішення. Пропозиції та критичні зауваження учасників громадського обговорення доцільно було б розміщувати на веб-сайті Міністерства внутрішніх справ України в установленому порядку.

Таким чином, розробка проекту Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України та подання його на розгляд до Кабінету Міністрів України є важливим кроком на шляху до проведення комплексного огляду сектору безпеки й оборони поряд із іншими відповідними галузевими оглядами, що дозволить підвищити ефективність реалізації державної політики у сфері національної безпеки, сприятиме зростанню ефективності координації діяльності органів сектору безпеки й оборони для забезпечення своєчасного та належного реагування на загрози національній безпеці України, а також покращанню якості управління ресурсами, спрямованими на забезпечення національної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Власюк О.С.* Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики: вибр. наук. праці. Київ: НІСД, 2016. 528 с. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vlasuk-fin-99d56.pdf> (дата звернення: 26.11.2018).
2. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page2> (дата звернення: 21.11.2018).
3. *Тютюнник В.П., Горovenko В.К.* Як імплементувати Закон України “Про національну безпеку України”. URL: <http://opk.com.ua/як-імплементувати-закон-україни-про/> (дата звернення: 22.11.2018).

REFERENCES

1. *Vlasiuk, O.S. (2016)* Nacionalna bezpeka Ukrajinu: evolucija problem vnutrishnoji polityky. “National Security of Ukraine: Evolution of the Issues of the Internal Policy”: selected works. Kyiv: NISS. 528 p. URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vlasuk-fin-99d56.pdf> (Date of Application: 26.11.2018) [in Ukrainian].
2. On National Security of Ukraine: Law of Ukraine dated June 21, 2018 No 2469-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-19/page2> (Date of Application: 21.11.2018) [in Ukrainian].
3. *Tutyunnyk, V. P., Horovenko, V.K.* Yak implementuvaty Zakon Ukrayiny “Pro natsionalnu bezpeku Ukrayiny”. How to Implement the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”. URL: <http://opk.com.ua/jk-implentitate-zakon-ukrazhnia-pro/> (Date of Application: 22.11.2018) [in Ukrainian].

UDC 351.746.1

A.O. Rasiuk,

Candidate of Juridical Sciences, Senior Research Associate,
Leading Researcher, State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0001-5802-1187

A.O. Bulychev,

Candidate of Juridical Sciences, Head of the Department,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 000-0003-2734-7066

**ORDER OF THE REVIEW OF PUBLIC SECURITY AND CIVIL
PROTECTION BY THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS
OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF THE LAW
OF UKRAINE “ON NATIONAL SECURITY OF UKRAINE”**

Paper deals with the peculiarities of conducting a review of public security and civil protection by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a component of a comprehensive review of the security and defense sector provided for in the new Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”. Proposals to the Procedure for such review are presented, in particular, by the author’s definitions of the tasks and the principles of such review. Attention is drawn to the peculiarities of public safety and civil protection screening management; the stages of its conduct are determined; the scientific and methodological support of the tasks of this review is considered, certain elements of its preparation and carrying out were revealed.

The purpose of the paper is to develop proposals of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine on the revision of public safety and civil protection in the context of the adoption of the new Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”.

The authors pay particular attention to the disclosure of public safety and civil defense polling stages: organizational, preparatory, main (executive) and final.

It was determined that the review of public safety and civil protection by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine provides for an assessment of current and future threats to public safety and the protection of population, territories, environment and property from emergency situations, as well as the development of an effective model of counteraction to offenses that encroach on public safety, and as well as the detection, prevention, localization and neutralization of potential and real threats in the field of civil protection.

Keywords: national security, public security, Civil Protection, public safety review, review of civil protection, monitoring of emergencies.

Отримано: 30.11.2019