

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 351:323

Білека А. А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

Дулгерова О. М.,

*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля
Національного університету цивільного захисту України*

ДО ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

TO THE PROBLEM OF NORMATIVE LEGAL REGULATION OF CIVIL SECURITY IN UKRAINE

Стаття присвячена дослідженню загальнотеоретичних аспектів цивільної безпеки в Україні як пріоритетної складової національної безпеки держави та стану її нормативно-правового регулювання. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства.

Ключові слова: Конституція України, національна безпека, цивільна безпека, правове регулювання, нормативно-правовий акт.

Статья посвящена исследованию общетеоретических аспектов гражданской безопасности в Украине как приоритетной составляющей национальной безопасности государства и состоянию ее нормативно-правового регулирования. Сформулированы предложения, касающиеся усовершенствования отечественного законодательства.

Ключевые слова: Конституция Украины, национальная безопасность, гражданская безопасность, правовое регулирование, нормативно-правовой акт.

The article investigates general theoretical aspects of civil safety in Ukraine as a priority component of national security and the state of its legal regulation. Suggestions for improving the national legislation are given.

Key words: Constitution of Ukraine, national security, civil security, regulation, legal act.

Постановка проблеми. На сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами цивільній безпеці України, стабільності в суспільстві є невідповідність сучасним викликам стану єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення; значне антропогенне і техногенне перевантаження території України; зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; погіршення технічного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро; не підтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України; небезпека техногенного, зокрема ядерного та біологічного, тероризму тощо.

Зростання кількості потенційних та реальних небезпек, а також підвищення рівня їхнього негативного впливу на населення та навколишнє природне середовище, викликає занепокоєння та актуалізує розробку питань, пов'язаних із формуванням цілісної системи забезпечення цивільної безпеки в Україні.

Саме невирішеність і складність багатьох проблем теорії і практики забезпечення національної цивільної безпеки в нових умовах соціально-еко-

номічного та інформаційно-культурного розвитку України свідчать про актуальність досліджуваної теми та обумовлюють інтерес до подальших наукових розвідок у цьому напрямі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

У своїх теоретичних розвідках ми спиралися на наукові роботи, присвячені дослідженню адміністративно-правової природи національної безпеки, таких науковців, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.Г. Афанасьєв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.Л. Бородін, А.С. Васильєв, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, З.С. Гладун, Є.В. Додін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Конопльов, О.В. Копан, Є.Б. Кубко, О.В. Кузьменко, В.І. Курило, Є.В. Курінний, М.П. Кучерявенко, А.В. Ліпкан, Д.М. Лук'янець, В.М. Марчук, Н.М. Мироненко, В.Я. Настюк, В.І. Олефір, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, В.П. Петков, В.Ф. Погорілко, О.П. Рябенко, В.Ф. Сіренко, О.В. Скрипнюк, І.А. Тимченко, М.М. Тищенко, В.В. Цветков, В.М. Шаповал, В.О. Шамрай, М.Я. Швець, Ю.С. Шемшученко та інших.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз сучасного стану і перспектив норма-

тивно-правового регулювання цивільної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу. Переліком галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 [4] до понятійного апарату сфери цивільного захисту введено новий термін «цивільна безпека». Згаданий перелік вживає термін «цивільна безпека» як назву галузі знань з шифром галузі 26, яка включає наступні найменування спеціальностей: 261 «Пожежна безпека»; 262 «Правоохоронна діяльність»; 263 «Цивільна безпека».

Однак Конституція України [1], Кодекс цивільного захисту України [2], Закон України «Про основи національної безпеки України» [3] та інші національні законодавчі акти наразі не містять дефініції «цивільна безпека».

5 лютого 2018 року Президент України Указом № 21/2018 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 січня 2018 року «Про проект Закону України «Про національну безпеку України» [5] увів у дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 січня 2018 року «Про проект Закону України «Про національну безпеку України». Проект Закону вводить поняття «громадська безпека та цивільний захист України», «демократичний цивільний контроль», але, на жаль, не містить поняття «цивільна безпека», хоча аналіз проекту свідчить, що законодавець розуміє під поняттям «громадська безпека та цивільний захист України» саме «цивільну безпеку».

На нашу думку, подібне «розмите» розуміння неприпустиме. Проблематику цивільної безпеки варто розглядати в рамках національної безпеки в цілому, оскільки остання передбачає захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності, що підтверджує стаття 1 чинного Закону України «Про основи національної безпеки України» [3].

Стаття 2 Монреальської декларації «Право людини на безпеку» визначає безпеку людини як «стан, в якому небезпека і умови, які ведуть до фізичного, психологічного або матеріального збитку, контролюються для того, щоб зберегти здоров'я і добробут індивідів та суспільства» [6].

На нашу думку, поняттю «цивільна безпека» притаманні такі ознаки.

По-перше, цивільна безпека є елементом національної безпеки і відповідає її національним інтересам. Вони співвідносяться як частина і ціле.

По-друге, особливий стан суспільного життя – одне з фундаментальних і всеохоплюючих суб'єктивних прав людини та громадянина, яке торкається основ життєдіяльності, пов'язане із підтриманням нормальних умов життя.

По-третє, цивільна безпека регулюється переважно техніко-юридичними нормами.

По-четверте, наявність загроз з боку різних умов та факторів, які створюють небезпеку життєво важ-

ливим інтересам особистості, суспільства та держави. Тому розвиток загроз безпеці веде до висновку про необхідність комплексного, системного підходу щодо вирішення питань безпеки на будь-якому рівні: глобальному, державному, регіональному, локальному чи на рівні людини.

По-п'яте, забезпечення цивільної безпеки здійснюється завдяки певним заходам впливу. Цивільна безпека за наявності загрози досягається вжиттям комплексу заходів організаційно-правового, еколого-економічного, науково-методичного, інженерно-технічного, організаційно-превентивного, регуляторно-стимулюючого та іншого характеру, адекватним загрозам життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави. Під правовим регулюванням у даному разі варто розуміти законодавчу та підзаконну нормативно-правову базу.

По-шосте, метою забезпечення цивільної безпеки є підвищення захищеності особистості в умовах поглибленої кризи та посилення негативного впливу техногенної діяльності на навколишнє природне середовище.

Отже, цивільна безпека – це комплексне поняття, об'єкт державного регулювання, складова національної безпеки України, стан захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина з урахуванням актуальних загроз, що забезпечується державними правоохоронними органами, силами цивільного захисту та органами загальної компетенції, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України.

Тож, на нашу думку, наразі правовий інститут цивільної безпеки потребує спеціального правового регулювання, тобто здійснюваного державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування цих суспільних відносин, їх юридичного закріплення, охорони і розвитку, оскільки за допомогою правового регулювання відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, що має державно-владний характер.

Вбачається, що державна система цивільної безпеки має захищати від загроз, що проявляються у локальних, регіональних і глобальних масштабах, а основними принципами забезпечення цивільної безпеки в Україні мають стати пріоритет прав і свобод людини і громадянина, верховенство права, своєчасність і адекватність заходів захисту національних інтересів реальним і потенційним загрозам, чітке розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади у забезпеченні цивільної безпеки тощо.

У питанні щодо підвищення ефективності правового регулювання у сфері цивільної безпеки, приєднуємось до наукової позиції В.В. Медведчука, який наголошує на тому, що проблема забезпечення ефективності законодавства може бути вирішена на таких основних підставах:

1. Приймаючи законодавчий акт, особливу увагу варто приділяти додержанню методології прийняття закону, як і будь-якого іншого нормативного акта,

вимог так званого «ланцюга ефективності», а саме потребі і соціальному інтересу в такому законі; цілям, які досягатимуться з допомогою закону; достатності засобів, якими запроваджується закон, з точки зору досягнення поставлених цілей; визначенню конкретних адресатів закону; системі контролю за його виконанням.

2. Пануюча у суспільстві правосвідомість, без будь-яких застережень, має визнавати принцип верховенства закону, послідовно реалізувати його в існуючій правовій системі, а також у практичних діях усіх ланок державного апарату.

3. Закони мають бути спрямовані на реалізацію головних положень Конституції України, вирішення найважливіших проблем, які ставить суспільству життя. При цьому варто враховувати, що не тільки норми Конституції, а й більшість чинних законів є нормами прямої дії, тому потрібно звести до мінімуму нормативні акти, які приймаються «на розвиток закону», що досить часто змінює зміст вимог та правил ним встановлених.

4. Необхідно забезпечити цілковиту відповідність між законами та процесом їх реалізації. Правореалізацією мають бути охоплені, насамперед, права та обов'язки, закріплені в законі.

5. Національне законодавство має відповідати загально визначеним принципам та нормам міжнародного права, демократичній міжнародній практиці.

6. Закони мають відповідати загальному напрямку впроваджуваних реформ, а також меті економічного, політичного, соціального розвитку, забезпечувати цілісність і чітку структуру законодавства, мобільність і універсальність його галузей [11, с. 69].

На нашу думку, на часі проведення систематизації законодавства про національну безпеку України. Потреба кодифікації законодавства у сфері національної безпеки у формі прийняття комплексного законодавчого акта є загальною проблемою, яку варто розглядати у якості пріоритетних завдань державної політики.

Актуальність проблем, пов'язаних із правовим забезпеченням цивільної безпеки нашої держави, не викликає сумнівів, оскільки від їх правильного розв'язання безпосередньо залежить вирішення не лише теоретичних дилем, а й конкретних питань правозастосування. Наразі необхідно виробити принципово нове ставлення держави до питання національної безпеки держави у контексті забезпечення цивільної безпеки.

Висновки. Проведене дослідження правових ознак цивільної безпеки, її сутності, характеристик, сучасної системи правового регулювання дало нам уявлення про цивільну безпеку як правове явище, допомогло окреслити напрями її правового регулювання, виявити недоліки чинної системи правового регулювання і дає підстави сформулювати нижченаведені висновки.

Розвиток суспільних відносин привело українське суспільство до нового якісного стану, нової державності, яка з часом має стати правовою, соціальною державністю. У цих умовах все більше

інтенсифікуються правові зрушення в житті країни. Особливо важлива роль тут належить правовій системі. Саме вона суттєво впливає на характер змін у суспільстві, вдосконалення законодавчого процесу, підвищення ефективності юридичного регулювання, формування суспільної й індивідуальної свідомості.

Сучасний етап розвитку суспільства висуває принципово нові вимоги до механізму правового регулювання цивільної безпеки. Законодавство багато в чому не встигає за динамікою розвитку суспільних відносин, інколи суперечить раніше прийнятим правовим актам. Без систематизації нормативно-правових актів неможливо вдосконалити законодавство, привести його до певної системи, а недосконалість чи відсутність упорядкованості в нормативному матеріалі спричиняє недоліки у процесі правотворчості.

Видається доцільним законодавчим шляхом закріпити перелік важливих інтересів людини, визначити перелік загроз у сфері цивільної безпеки, систематизувати чинні норми права. Така систематизація не тільки сприятиме повній реалізації закладеного у чинних нормах потенціалу шляхом поліпшення їх взаємодії, а й визначить прогалини у правовому регулюванні, що спонукатиме до конструювання нових норм для надання системі цивільної безпеки цілісного характеру.

На нашу думку, існуючі у правовому регулюванні цивільної безпеки проблеми можна вирішити завдяки прийняттю кодифікованого нормативно-правового акта – Кодексу національної безпеки України.

Структурне виокремлення цивільної безпеки в окремий розділ майбутнього Кодексу національної безпеки України дозволить реалізувати державну політику у сфері цивільної безпеки, положення національного і міжнародного законодавства, створить умови для підвищення ефективності системи управління щодо забезпечення цивільної безпеки тощо.

Варто констатувати, що чинниками, які негативно впливають на ефективність чинного законодавства у сфері цивільної безпеки, є неадекватність чинних нормативно-правових актів щодо сучасних соціально-політичних реалій та низька соціально-правова якість нормативно-правових актів.

На нашу думку, ефективність чинного законодавства у сфері цивільної безпеки залежить від правильності застосування принципів загальності, послідовності, комплексності, системності тощо.

Вважаємо, що в Україні, як в усіх цивілізованих країнах, цивільна безпека є складовою національної безпеки України і має стати одним із пріоритетних національних інтересів в умовах потенційних і реальних стихійних лих, аварій та катастроф тощо.

На нашу думку, цивільна безпека – це комплексне поняття, яке варто розуміти як об'єкт державного регулювання та складову національної безпеки України.

Вбачається, що цивільна безпека – це стан захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина з урахуванням актуальних загроз, що забезпечуються

державними правоохоронними органами, силами цивільного захисту та органами загальної компетенції, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки.

Сучасне законодавство, що визначає правові засади забезпечення цивільної безпеки, є занадто

суперечливим і неефективним, позаяк будується на різних критеріях за відсутності єдиної концепції правового регулювання цивільної безпеки, а тому потребує вдосконалення шляхом опрацювання цілісної системи правового регулювання цивільної безпеки, яка б ґрунтувалася на єдиних засадах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Кодекс цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
3. Закон України «Про основи національної безпеки України від 19.06.2003 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/964-15>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти» від 29 квітня 2015 р. № 266. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-п>.
5. Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/212018-23566>.
6. Монреальська декларація. Право людини на безпеку. URL: avionics.nau.edu.ua.
7. Бобровник С.В. Правова система, правова надбудова та механізм правового регулювання: співвідношення понять. Правова держава. Вип. 13. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 48–55 с.
8. Головченко В. Теоретичні та політико-правові аспекти ефективності державного управління. Право України. 1997. № 5. С. 93–98.
9. Ліпкан В.А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України: (монографія). К.: Текст, 2008. 440 с.
10. Ліпкан В.А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення: (монографія). К.: Текст, 2003. 180 с.
11. Медведчук В. Питання ефективності чинного законодавства. Право України. 1998. № 6. С. 69–72.
12. Мельник О.М. Правове регулювання: проблеми підвищення ефективності. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 7. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Спілка юристів України, 2000. 58–64 с.
13. Михайлюк В.О., Халмуратов Б.Д. Цивільна безпека: Навч. пос. К.: Центр учбової літератури, 2008. 158 с.