

Шевченко Любов Василівна – викладач кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Розглянуто зміст і співвідношення понять “засоби”, “правові засоби” й “адміністративно-правові засоби”. Виокремлено основні адміністративно-правові засоби, за допомогою яких здійснюють забезпечення прав громадян на захист життя і здоров’я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха, небезпечних природних і техногенних явищ. Проаналізовано регулятивні та правоохоронні засоби, за допомогою яких забезпечується сфера цивільного захисту населення.

Ключові слова: засоби; правові засоби; адміністративно-правові засоби регулювання сфери цивільного захисту населення; регулятивні та правоохоронні засоби; стандартизація; ліцензування; контроль і нагляд у сфері цивільного захисту.

Рассмотрены содержание и соотношение понятий “средства”, “правовые средства” и “административно-правовые средства”. Выделены основные административно-правовые средства, с помощью которых осуществляется обеспечение прав граждан на защиту жизни и здоровья от последствий аварий, катастроф, пожаров, стихийных бедствий, опасных природных и техногенных явлений. Проанализированы регулятивные и правоохранительные средства, с помощью которых обеспечивается сфера гражданской защиты населения.

Ключевые слова: средства; правовые средства; административно-правовые средства регулирования сферы гражданской защиты населения; регулятивные и правоохранительные средства; стандартизация; лицензирование; контроль и надзор в сфере гражданской защиты.

Maintenance and correlation of concepts is considered “facilities”, “legal facilities” and “administrative and legal facilities”. Basic administrative and legal funds by which providing of rights of citizens of defence of life and health is carried out from the consequences of failures, catastrophes, fires, natural calamities dangerous natural and technogenic phenomena are provided. Regulative and law-enforcement facilities which the sphere of civil defence of population is provided by are analysed.

Keywords: facilities; legal facilities; administrative and legal facilities of adjusting of sphere of civil defence of population; regulative and law-enforcement facilities; standardization; licensing; control and supervision in the field of civil defence.

ета цієї статті – дослідити засоби забезпечення цивільного захисту та визначити шляхи **М**його подальшого вдосконалення.

Державна політика у сфері цивільного захисту спрямована на гарантування безпеки та захист населення й територій, матеріальних і культурних цінностей та довілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час та особливий період. Для цього необхідно розглянути, якими засобами

керується держава для досягнення цієї мети. Передусім слід зосередити увагу на адміністративно-правових засобах, за допомогою яких здійснюється це забезпечення.

Термін “засіб” трактують як прийом, спосіб, спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чого-небудь; знаряддя, предмет, сукупність пристроїв для здійснення певної діяльності [1, с. 226].

Більшість авторів у визначенні “засобу” наводять такі поняття, як спосіб, прийом, однак це синоніми. Досить цікавим є визначення В. І. Шинкарука, на думку якого “засіб” – це сукупність предметів, ідей, явищ. Закладення в це поняття “сукупності ідей” є досить актуальним, оскільки вчинення будь-якої дії (по суті, чим є засіб), спрямованої на досягнення конкретної мети, без ідеї є недостатньо підкріпленим, оскільки в основі будь-якої дії лежить мотивація, яка обґрунтовується детальним планом реалізації, тобто ідеєю. Також ідею можна розуміти як мету спеціальної дії, іншими словами – результат застосування засобів. Тобто в наведеному визначенні поняття “сукупність ідей” можна трактувати по-різному: як початковий стимул до застосування засобів; як спосіб реалізації засобів; як кінцевий результат, до якого має привести застосування засобів.

Отже, засіб – це сукупність ідей, що спрямовані на досягнення конкретної мети.

Як юридичний інструментарій правові засоби означають закріплені Конституцією, нормами законів або інших правових актів прийоми, способи впливу на суспільні відносини, з метою досягнення певного результату [2].

У системі зазначених засобів (приймів, заходів, способів) виокремлюють кримінально-правові, цивільно-правові, дисциплінарні, адміністративно-правові та інші засоби впливу. Чільне місце серед них належить останнім.

Поняття “адміністративно-правові засоби” є дещо вужчим, ніж “правові засоби”, оскільки воно є похідним від них та охоплює лише відносини, що виникають між органами публічного управління та між ними й громадськими організаціями або громадянами.

Адміністративно-правові засоби є одним з ефективних структурних елементів охоронної діяльності органів держави, спрямованої на формування та розвиток суспільних відносин у різноманітних галузях на міцній нормативній основі.

Під час використання адміністративно-правових засобів забезпечується законність, що гарантується його всебічною урегульованістю, установленням систематичного контролю за реалізацією заходів впливу, здійсненням прокурорського нагляду, можливістю оскарження, іншими способами, закріпленими законодавством.

Реалізація адміністративно-правових засобів належить до компетенції публічних органів управління, їх посадових осіб і є результатом здійснення ними державно-владних повноважень.

Беручи до уваги специфічні особливості адміністративної галузі права та характеристики конкретних правових засобів, якими вона оперує, їх істотні ознаки, можна стверджувати, що адміністративно-правові засоби – це сукупність приймів і способів, за допомогою яких держава в особі вповноважених органів влади впливає на суспільні відносини, з метою попередження та припинення порушень загальнообов’язкових правил, притягнення винних до відповідальності. Адміністративно-правові засоби у сфері цивільного захисту населення – це сукупність установлених нормами адміністративного права способів і приймів, за допомогою яких держава в особі вповноважених органів влади впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері, з метою охорони публічних інтересів, виконання певного кола завдань і досягнення поставлених соціально корисних цілей.

Тільки раціональне використання різноманітних засобів у взаємозв’язку, обґрунтований вибір основних з них, уміле поєднання створюють умови для належного забезпечення регулювання у сфері цивільного захисту населення, сприяють досягненню прогнозованих результатів. Вибір конкретного адміністративно-правового засобу визначається правовими актами України, доцільність його застосування в певній ситуації визначають умовами, що склалися, тощо.

На нашу думку, адміністративно-правові засоби регулювання у сфері цивільного захисту населення можна поділити на: регулятивні (ліцензування, стандартизація, державна експертиза, декларування безпеки об’єктів підвищеної безпеки) та правоохоронні засоби (контроль, нагляд, юридична відповідальність за порушення законодавства України у сфері цивільного захисту).

Таким чином, певні види діяльності підлягають обов’язковому ліцензуванню або для їх здійснення необхідно отримати відповідний дозвіл.

Згідно зі ст. 1 Закону України “Про ліцензування” [3], законодавець визначає ліцензію як документ державного зразка, що засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов.

Водночас ліцензування – це особлива процедура офіційного засвідчення (визнання) права суб’єкта господарювання на ведення певного виду діяльності з додержанням правил, нормативних вимог і стандартів. Метою ліцензування окремих видів діяльності є здійснення єдиної державної політики для забезпечення життєво важливих інтересів громадян, суспільства, держави.

Суб’єктами правовідносин ліцензування є повноважені органи управління, що своєю діяльністю виражають суспільні інтереси держави в конкретно визначених сферах суспільних відносин, і суб’єкти, що господарюють, економічна діяльність яких є об’єктом державного контролю.

Отже, ліцензія у сфері цивільного захисту населення – це документ державного зразка, виданий уповноваженим органом публічного управління, що засвідчує право на здійснення визначених видів діяльності щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Ліцензування у сфері цивільного захисту населення – це засіб регулювання цивільного захисту населення, що забезпечує видання, призупинення дії, анулювання і вилучення ліцензій на здійснення визначених видів діяльності щодо захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій.

Ліцензія виконує правоповноважувальну функцію, тому що наділяє конкретного суб’єкта певними правами й установлює їх обов’язки під час захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, тобто наділяє їх спеціальною адміністративною правосуб’єктністю. Видання такого дозволу являє собою офіційне схвалення публічною адміністрацією визначеної діяльності суб’єкта права, надання суб’єктові спеціальної правоздатності, що оформлюють відповідним індивідуально-правовим актом, наприклад, ліцензія на експлуатацію ядерних установок або здійснення діяльності в поводженні з радіоактивними відходами.

Функція механізму ліцензування в Україні полягає в установленні особливого державного контролю за такими видами підприємницької діяльності, здійснення яких пов’язано із забезпеченням прав, свобод та інтересів громадян, зокрема й у сфері цивільного захисту населення.

Таким чином, ліцензійна діяльність є необхідним засобом забезпечення цивільного захисту населення, спрямованим на створення безпечних і здорових умов праці, реалізації завдань цивільного захисту, запобігання негативному впливу шкідливих факторів на працівників та населення, а також недопущення заподіяння шкоди об’єктам і довкіллю в разі виникнення надзвичайних ситуацій.

Наступним засобом у сфері цивільного захисту населення є стандартизація з питань безпеки в надзвичайних ситуаціях.

Згідно із Законом України “Про стандартизацію” [4], стандарт – це документ, що встановлює для загального та багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, що стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній галузі, розроблений у встановленому порядку на основі консенсусу.

Стандарт може бути розроблений як на матеріальні предмети (продукцію, еталони, зразки речовин), так і на норми, правила, вимоги в різних сферах.

Стандартизацію слід розуміти як діяльність, що полягає у встановленні положень для загального та багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування в певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів і послуг їх функціональному призначенню, усуненню бар’єрів у торгівлі та сприянню науково-технічному співробітництву [4].

У зв’язку з тим, що практична діяльність органів управління, сил реагування та населення недостатньо забезпечена нормативними документами, які регламентують цю діяльність, виникла необхідність створення комплексу взаємопов’язаних стандартів, що встановлювали б вимоги, норми та правила, способи й засоби проведення робіт, спрямованих на убезпечення населення та об’єктів господарювання в надзвичайних ситуаціях.

Стандарти є обов’язковими для використання органами виконавчої влади України, організаціями, установами, підприємствами, незалежно від форми власності, у їх діяльності щодо прогнозування, запобігання виникненню та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Затверджуючи обов'язкові вимоги щодо якості товарів і послуг, що спрямовані на забезпечення безпеки життя, здоров'я та майна, охорони навколишнього природного середовища, зобов'язуючи підприємців застосовувати й дотримуватися їх, держава захищає права та законні інтереси населення.

Наступним засобом забезпечення цивільного захисту є Державна експертиза, яку розуміють як дослідження та вирішення за допомогою компетентних осіб питань, що потребують спеціальних знань.

Державній експертизі у сфері цивільного захисту підлягають проекти та рішення стосовно техногенної безпеки об'єктів виробничого та соціального призначення, що можуть спричинити надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру і вплинути на стан захисту населення й територій від їх наслідків.

Державну експертизу здійснюють, згідно із Законом України "Про правові засади цивільного захисту", Порядком затвердження інвестиційних програм і проектів будівництва та проведення їх державної експертизи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 31 жовтня 2007 р. № 1269, Державною інспекцією техногенної безпеки України та її територіальними інспекціями із залученням фахівців науково-дослідних, дослідно-конструкторських і проектних установ, а також експертно-технічними центрами цивільного захисту й техногенної безпеки [5].

Замовниками державної експертизи є зацікавлені в її проведенні підприємства, установи, організації, інші юридичні особи (зокрема іноземні) та громадяни України, які провадять підприємницьку діяльність.

Таким чином, під час державної експертизи забезпечення цивільного захисту досліджують об'єкти, що можуть спричинити виникнення надзвичайної ситуації, тим самим здійснюють запобігання надзвичайним ситуаціям.

Засобом забезпечення цивільного захисту населення є також декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки. Об'єкт підвищеної небезпеки – це об'єкт, на якому використовують, виготовляють, переробляють, зберігають або транспортують одну чи кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що, відповідно до закону, є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру [6].

Декларацію безпеки складають на основі дослідження суб'єкта господарської діяльності, ступеня небезпеки та оцінки рівня ризику виникнення аварій, що пов'язані з експлуатацією цих об'єктів.

Дієвий контроль також відіграє досить значну роль у забезпеченні безпеки країни, саме тому питання забезпечення дієвості такого контролю є справою державною, оскільки Конституцією України закріплено безпосередній обов'язок держави щодо забезпечення безпеки населення та підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду народу [2].

Сутність контролю полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин установленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти.

Контроль у сфері цивільного захисту населення – це діяльність уповноважених публічних органів (посадових осіб), що полягає у спостереженні, аналізі та перевірці об'єктів контролю й спрямована на запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать установленим державою нормам, правилам і стандартам, а також застосування заходів відповідальності до винних осіб.

Органи державного контролю, які здійснюють свою діяльність у сферах цивільного захисту, ядерної, пожежної безпеки, переважно застосовують такі форми державного контролю, як ревізії та перевірки.

Перевірка є основною формою державного контролю в діяльності Державної інспекції техногенної безпеки України й може здійснюватися за різноманітними напрямками.

Різновидом контролю є нагляд, що є похідною складовою зі специфічними ознаками, до яких можна віднести: перевірку дотримання норм права, спеціальних правил, установлених на об'єктах, що перебувають під наглядом; організаційну невідповідність об'єкта органу, що здійснює нагляд; у разі виявлення порушень законодавства у процесі нагляду органи, що його здійснюють, застосовують заходи відповідальності.

Суб'єктами здійснення нагляду є державні органи. Належність певної структури до суб'єктів нагляду визначають відповідні нормативні акти.

Єдиним відомством у системі органів державної влади, що здійснює нагляд за виконанням усіх чинних в Україні законів від імені держави, є прокуратура.

Прокурорський нагляд – це специфічний вид державної діяльності. Він поширюється на всю територію і на всі відносини, що врегульовані правом.

На прокурора покладено одну з пріоритетних функцій – захист законних прав та інтересів громадян, що здійснюється через подання громадянами до прокуратури відповідної заяви чи скарги. Захист таких прав здійснюють шляхом особистого прийому прокурором громадян.

Формами реагування прокурора на встановлені у процесі нагляду порушення законодавства є протест, припис, подання, постанова прокурора.

У протесті, поданні, приписі чи постанові прокурора обов'язково зазначають, ким і яке положення закону порушено, у чому полягає порушення та що і в який строк посадова особа або орган мають ужити для його усунення.

Таким чином, здійснюючи прокурорський нагляд у сфері цивільного захисту населення, прокурор перевіряє органи та підрозділи в цій сфері та їх посадових і службових осіб на предмет чіткого й неухильного дотримання та виконання законів, а в разі виявлення порушень у дотриманні норм законодавства приймає акт реагування у відповідній формі стосовно припинення діяльності органу, робота якого суперечить законам і підзаконним нормативним актам.

На нашу думку, нагляд у сфері цивільного захисту населення – це регламентована діяльність компетентних суб'єктів щодо перевірки виконання та додержання правових актів керівником органу чи підрозділу в цій сфері, дотримання дисципліни та правопорядку в ньому, з метою виявлення і попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2002. – 1440 с.
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 черв. 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради. – 2000.
4. Про стандартизацію : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 31. – Ст. 145.
5. Порядок проведення державної експертизи з питань техногенної безпеки проектів будівництва об'єктів, що можуть спричинити виникнення надзвичайної ситуації техногенного і природного характеру та вплинути на стан захисту населення і територій : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серп. 2008 р. № 767.
6. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18 січ. 2001 р. № 2245-III.