

А. В. Басов,
кандидат юридичних наук,
доцент

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

У статті здійснено аналіз нормативно-правових актів, що регулюють забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях.

Ключові слова: нормативно-правові акти, громадська безпека, надзвичайна ситуація, права і свобода громадян.

Серед форм та методів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях (далі – НС) особливе місце займає правове регулювання, що включає в себе прийняття нормативно-правових актів, що встановлюють загальні засади забезпечення громадської безпеки у НС, визначають відповідних суб'єктів та принципи їх діяльності, права, обов'язки, відповідальність фізичних, юридичних осіб, а також органів публічного управління за не реалізацію державної політики у цій сфері.

Слід зауважити, що громадська безпека у НС забезпечується завдяки діяльності органів публічного управління. Загальнотеоретичні питання визначення правового регулювання діяльності органів публічного управління постійно викликають зацікавленість вчених-адміністративістів, що підтверджується працями як вітчизняних так і російських фахівців: В.Б Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, В.К. Колпакова, Ю.М. Козлова О.В. Кузьменко, В.М. Плішкіна, О.П. Рябченко, Ю.О. Тихомирова. Однак, питання правового регулювання щодо забезпечення громадської безпеки в умовах НС спеціально не вивчались. В існуючих наукових працях вказані питання розглядалися фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу, що в свою чергу обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

Мета запропонованої наукової статті полягає у проведенні аналізу наукових праць та нормативно-правових актів, що регулюють забезпечення громадської безпеки у НС.

При реагуванні на НС будь-якого характеру органи публічного управління діють на підставі чинного законодавства, яке регулює та визначає їх компетенцію у зазначених умовах. Чітке визначення компетенції даних органів та їх посадових осіб в умовах НС дозволить по-перше, визначити коло суб'єктів управління силами та засобами, що залучені до ліквідації НС, а по-друге, визначити часові та територіальні межі предметів відання органів публічного управління в зазначених умовах.

В адміністративно-правовій науці, склалася декілька думок щодо класифікації нормативно-правових актів, які здійснюють регулювання

суспільних відносин щодо забезпечення громадської безпеки у НС. Так, на думку І.А. Назаренко нормативно-правову базу щодо забезпечення громадської безпеки у НС складають дві групи нормативних актів. До першої групи нормативних актів автор відносить закони та підзаконні акти, що регулюють діяльність органів публічного управління з питань попередження та ліквідації НС будь-якого характеру. До другої групи нормативних актів відносяться нормативні акти, які безпосередньо визначають конкретні права, обов'язки, функції суб'єктів, що спеціально створені для забезпечення громадської безпеки у НС [1, с. 18].

Б.М. Порфір'єв вважає, що систему правового регулювання діяльності суб'єктів в умовах НС складають чотири види нормативно-правових актів: загальносистемні правові акти; це акти, що регулюють діяльність по попередженню НС; це акти, що регулюють діяльність щодо безпосередньої підготовки до реагування на НС; це нормативно-правові акти, що регулюють діяльність з ліквідації наслідків НС [3, с. 57]. Деякі автори пропонують класифікувати нормативно-правові акти, що регулюють забезпечення громадської безпеки у НС за юридичною силою [2, с. 26]. Однак, на нашу думку, дані нормативно-правові акти доцільно класифікувати за певними напрямками діяльності органів публічного управління у сфері попередження та ліквідації НС. Аналіз нормативно-правових актів дає можливість визначити такі предмети правового регулювання забезпечення громадської безпеки у НС.

Щодо застосування обмежень прав і свобод громадян в умовах НС. Слід зауважити, що основним нормативно-правовим актом, який визначає перелік прав людини і громадянина, порядок їх реалізації та перелік обставин за яких права можуть бути обмежені є Конституція України. Ст. 64 Конституції України визначає, що конституційні права та свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією. В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку їх дії. Не можуть бути обмежені такі права і свободи, як рівність перед законом (ст. 24), право на громадянство (ст. 25), право на життя (ст. 27), право на по-

вагу гідності (ст. 28), право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29), право на звернення (ст. 40), право на житло (ст. 47), право на вільність згоди жінки та чоловіка на укладання шлюбу (ст. 51) тощо [4]. Крім того, відповідно до положень, закріплених у Міжнародному пакті «Про економічні, соціальні та культурні права» (1966 р.), обмеження, що запроваджуються в державі, повинні визначатися законами і відповідати загальним інтересам суспільства [5]. Міжнародний пакт «Про громадянські і політичні права» (1966 р.) визначає перелік прав і свобод, які не можуть бути обмежені в жодному випадку [6].

Законодавство України «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» у своєму змісті безпосередньо містять перелік обмежувальних заходів, що запроваджуються до фізичних та юридичних осіб. Обмеження, що запроваджуються у разі виникнення НС, яка зумовлює запровадження будь-якого з перелічених режимів перш за все забезпечують охорону більш важливих для людини прав і свобод, а отже їх запровадження не можна розглядати лише в негативному аспекті, вони мають і істотне «позитивне значення» – тобто розглядатись як створення умов для забезпечення безпеки громадян, поновлення правопорядку, для здійснення поновлюваних робіт тощо.

Щодо забезпечення проведення заходів з цивільного захисту населення. Згідно з Законом України «Про Цивільну оборону України» кожен має право на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха та на вимогу гарантій забезпечення реалізації цього права від органів публічного управління. Держава, як гарант цього права створює систему цивільної оборони, яка має своєю метою захист населення від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру [7]. Завдання Цивільної оборони України, порядок її організації та функціонування конкретизуються у «Положенні про Цивільну оборону України», що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 299 від 10 травня 1994 р.

Закон України «Про правові засади цивільного захисту» визначає правові та організаційні засади у сфері цивільного захисту населення і територій від НС техногенного, природного та військового характеру, повноваження органів виконавчої влади та інших органів управління, порядок створення і застосування сил, їх комплектування, проходження служби, а також гарантії соціального і правового захисту особового складу органів та підрозділів цивільного захисту [8].

Щодо забезпечення захисту населення від НС природного та техногенного характеру. Основним нормативно-правовим актом у цій сфері є Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» визначає, що захист населення і те-

риторій від НС техногенного та природного характеру система організаційних, технічних, медико-біологічних, фінансово-економічних та інших заходів щодо запобігання та реагування на НС техногенного та природного характеру і ліквідації їх наслідків, що реалізуються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, відповідними силами та засобами підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і господарювання, добровільними формуваннями і спрямовані на захист населення і територій, а також матеріальних і культурних цінностей та довкілля. Отже, вказаний Закон визначає організаційні та правові основи захисту громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України, захисту об'єктів виробничого і соціального призначення, довкілля від НС техногенного та природного характеру [9].

Законодавство України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про державний матеріальний резерв», «Про Державний бюджет України», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006–2010 роки» також регулюють окремі аспекти забезпечення захисту населення від НС природного та техногенного характеру.

Щодо визначення порядку забезпечення інформаційного, фінансового, матеріально-технічного, аварійно-рятувального та іншого характеру, то до цієї групи нормативно-правових актів відносяться Конституція України, Закони України: «Про телебачення і радіомовлення», «Про державну таємницю», «Про зв'язок», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про радіочастотний ресурс України», «Про державний матеріальний резерв», «Про гуманітарну допомогу», «Про формування, порядок надходження і використання коштів Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення», «Про Державний бюджет України», «Про аварійно-рятувальні служби», Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях, що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 1999 р. № 192.

Правові норми даної групи визначають:

- а) спеціальний порядок оперативного інформування про виникнення НС;
- б) спеціальні джерела фінансування та особливий порядок прийняття рішень про використання бюджетних коштів у разі виникнення надзвичайних ситуацій;
- в) порядок здійснення аварійно-рятувальних та інших заходів у зонах НС [10, с. 38–40].

Щодо забезпечення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення громадської безпеки у НС. Україна бере участь у міжнародному співробітництві у сфері захисту населення і територій від НС на основі багатосторонніх і двосторонніх угод. Міжнародне співробітництво у сфері захисту населення НС здійснюється шляхом укладання міжнародних договорів, меморандумів тощо, участі в міжнародних програмах і проектах, обміну інформацією та досвідом роботи, надання або отримання гуманітарної і науково-технічної допомоги.

Кабінет Міністрів України уклав угоди про співробітництво і взаємну допомогу у галузі попередження НС та ліквідації їх наслідків з урядами таких держав, як: Литва, Азербайджан, Польща, Словачія, Білорусь, Вірменія, Казахстан, Албанія, Болгарія, Греція, Грузія, Молдова, Російська Федерація, Румунія. Угоди з вказаними державами ратифіковані відповідними законами України.

Щодо забезпечення соціального захисту населення, що брали участь у ліквідації НС. Відносно даної сфери правового регулювання забезпечення громадської безпеки у НС слід зазначити, що соціальний захист населення, які беруть участь у ліквідації НС повинен мати пріоритетне значення для держави, адже на території України виникла сама масштабніша НС техногенного характеру (аварія на Чорнобильській атомній станції). Чорнобильська катастрофа істотно змінила життя мільйонів людей. З місць постійного проживання було евакуйовано та переселено велика кількість людей. Переселення створило цілу низку серйозних проблем, пов'язаних з труднощами пристосування громадян до нових умов життя. Часткове переселення у багатьох випадках призвело до руйнації структури життєзабезпечення, обмеження ведення сільського господарства, втрати робочих місць, підвищення рівня безробіття, загострення інших соціальних проблем.

Демографічні показники на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, погіршилися: народжуваність зменшується, а смертність зростає, працездатне населення мігрує з вказаних територій на «чисті» [11].

Станом на 1 січня 2006 року в Україні проживало понад 2,5 млн постраждалих. На територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, проживає 2 млн постраждалих, у тому числі 450 тис. дітей віком до 14 років. За даними Центру медичної статистики Міністерства охорони здоров'я України, під час медичного обстеження осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, виявлено 83 % хворих. Найбільша кількість хворих серед учасників ліквідації аварії – 91,5 %, евакуйованих із зони відчуження – 87,7 % осіб, які постійно проживають на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, – 83,7 %. Серед дітей, потерпілих внаслідок Чорнобильської катастрофи, віком до 14 років хворих – 76,1 %. Серед дітей, евакуйованих із зони відчуження, хворих – 83,7 %, серед дітей, які проживають на територіях, що зазнали радіоактивного забруднення, – 76,6 %

[12]. Вище наведені положення яскраво засвідчують актуальність та необхідність правового регулювання соціального захисту населення, що бере участь у ліквідації НС будь-якого характеру.

Слід зазначити, що на сьогодні у даній сфері правового регулювання забезпечення громадської безпеки у НС прийнято велику кількість нормативно-правових актів, аналіз яких дає можливість визначити основні положення у цій сфері:

- про права громадян на захист життя, здоров'я, особистого майна, відшкодування шкоди, що було заподіяно під час НС;
- про особливості регулювання праці осіб, що працюють на території виникнення НС
- про медичне обслуговування осіб, що безпосередньо приймали участь у ліквідації НС та осіб, що постраждали в наслідок виникнення НС;
- про встановлення соціальних пільг, отримання матеріальних компенсацій;
- про пільгове пенсійне забезпечення або пенсійне забезпечення у разі отримання травми під час ліквідації НС будь-якого характеру;
- про пенсійне забезпечення у разі втрати годувальника під час ліквідації НС будь-якого характеру.

Проведений вище аналіз правового регулювання забезпечення громадської безпеки у НС свідчить, що: особливістю правового регулювання забезпечення громадської безпеки у НС є те, що дія правових норм поширюється на всі сфери національної економіки, види господарської діяльності; характерною рисою правового регулювання забезпечення громадської безпеки у НС є те, що дія правових норм поширюється на всі органи публічного управління (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування), фізичних і юридичних осіб не залежно від форми власності; специфіку правового регулювання забезпечення громадської безпеки у НС багато в чому визначають норми, що передбачають порядок застосування заходів адміністративно-обмежувального характеру до фізичних та юридичних осіб; особливістю правового регулювання забезпечення громадської безпеки у НС є те, що ці норми мають комплексний, міжгалузевий характер і відносяться до різних галузей законодавства (конституційного, адміністративного, екологічного, про охорону здоров'я, цивільного тощо); суттєве значення для правового регулювання забезпечення громадської безпеки у НС є наявність ефективно діючого механізму соціального захисту населення, що бере участь у ліквідації наслідків НС; важливе значення для правового регулювання забезпечення громадської безпеки у НС є визначення порядку застосування Збройних сил у середині держави та визначення компетенції тимчасових органів управління, що створюються з метою організації діяльності органів, які приймають участь у ліквідації НС.

Законодавство з питань забезпечення громадської безпеки в умовах НС призначене: по-перше, доводити до фізичних та юридичних осіб про правові, організаційні, економічні, технічні та інші за-

соби забезпечення громадської безпеки в умовах НС. По-друге, регулювати суспільні відносини, що виникають у зв'язку із запровадженням надзвичайного адміністративно-правового режиму (воєнного стану, надзвичайного стану, режиму зони надзвичайної екологічної ситуації), тобто відносин, що виникають між відповідальними органами публічного управління та фізичними і юридичними особами у зв'язку із обмеженням їх правового статусу. По-третє, регулювати відносини, що пов'язані з порядком притягнення осіб до відповідальності за порушення встановлених норм щодо забезпечення громадської безпеки у НС. По-четверте, забезпечує регулювання міжнародної співпраці України з іншими країнами у сфері забезпечення громадської безпеки у НС

Література

1. Назаренко І.А. Организация деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: автореф. дис. на стиск. учен. степени канд. юрид. наук. спец. 12.00.14 – Административное право; Финансовое право; Информационное право / И. А. Назаренко – М., 2003. – 25 с.
2. Давидадзе М.Д. Теоретические, организационные и правовые основы деятельности органов внутренних дел в условиях межнациональных конфликтов: автореф. дис. на стиск. уч. степени докт. юрид. наук.: спец. 12.00.02 –

А. В. Басов

Правовое регулирование обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях.

В статье проанализированы нормативно-правовые акты, которые регулируют обеспечение общественной безопасности в чрезвычайной ситуации.

A.V. Basov

Legal regulation of public safety in emergencies.

In the article analyzed legal acts, which regulates providing of public safety in an extraordinary situation.

Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право / М. Д. Давидадзе – М., 2000. – 58 с.

3. Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: анализ методологии и проблемы организации / Б.Н. Порфирьев. – М.: Наука, 1991. – 136 с.

4. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К. Качуренко. – 2-е вид. – К.: Юрінформ, 1997. – С. 17–36.

5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К. Качуренко. – 2-е вид. – К.: Юрінформ, 1997. – С. 36–58.

6. Про Цивільну оборону України: Закон України від 3 лютого 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 14. – Ст. 124.

7. Про правові засади цивільного захисту: Закон України від 24 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 39. – Ст. 488.

8. Комарницький В.М. Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні: Монографія / В.М. Комарницький. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2002. – 152 с.

9. Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006–2010 роки: Закон України від 14 березня 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 34. – Ст. 290.

10. Про Загальнодержавну програму подолання наслідків Чорнобильської катастрофи на 2006–2010 роки: Закон України від 14 березня 2006 року // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 34. – Ст. 290.