

ПИТАННЯ ЩОДО МЕТОДОЛОГІЇ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

ДОМАНСЬКИЙ Віктор Анатолійович - кандидат юридичних наук, професор кафедри трудового і комерційного права Інституту права ім. князя В. Великого МАУП
УДК 351.354 (862)

Проведенное исследование свидетельствует о необходимости усовершенствования и устранения противоречий, которые имеют место в существующем законодательстве по вопросам гражданской защиты, названы причины и очерчены источники, которые влияют на законотворчество, продемонстрировано личное видение и алгоритм который охватывает методологический уровень регулирования общественных отношений, очерчены направления, принципы, механизмы и меры относительно законодательства в данной сфере.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, техногенно-природна безпека, цивільний захист, Система цивільного захисту України.

Система управління процесами у сфері цивільного захисту потребує удосконалення та усунення протиріч, що містяться в законодавстві у сфері цивільного захисту, його уніфікація, впорядкування та систематизація, формування належних правових, економічних і організаційних засад захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період для підвищення ефективності державної політики у зазначеній сфері [1. с. 393].

Аналіз актів законодавства, які регулюють відносини у сфері цивільного захисту свідчить, що вони потребують узгодження з метою усунення протиріч та дублювання. Не секрет, що на сьогодні в державі одночасно функціонують три системи протидії надзвичайним ситуаціям: Система цивіль-

ної оборони, Єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру та Єдина система цивільного захисту (далі – Система цивільного захисту України або СЦЗУ), що призводить до неузгодженості дій центральних і місцевих органів виконавчої влади в частині виконання покладених на них завдань та і цілому – до зниження ефективності роботи з реагування на надзвичайні ситуації [2. с. 20].

Відсутність належної нормативно-правової бази з питань забезпечення цивільного захисту населення і територій призвела до неадекватного і різнорівневого нормативно-правового забезпечення окремих складових техногенно-природної безпеки. Відсутність чітких критеріїв щодо віднесення тих чи інших небезпек до чинників чи то до викликів, чи то до загроз, чи то до небезпек не дозволяє сформувати пояс техногенно-природної безпеки¹, яка в свою чергу є складовою національної безпеки, і скласти загальний рівень техногенно-природної безпеки, зниження якого слугуватиме індикатором до необхідності підвищення активності суб'єктів Системи цивільного захисту України.

¹ До техногенно-природної безпеки відносяться – ядерна, радіаційна, пожежна, промислова безпека та безпека відходів виробництва, харчових продуктів, руху транспорту (авіаційного, автомобільного, залізничного, морського, річкового та трубопровідного), виробничого і побутового травматизму, охорони праці, гуманітарна, комп'ютерна, інформаційна та захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Вихідною умовою для створення належної Системи цивільного захисту України є положення Конституції України, згідно з якими, повноваження, організація і порядок діяльності державних органів влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій та об'єднань громадян визначаються Конституцією України та законами України. Загальний контекст реформування Системи цивільного захисту України визначається, виходячи з положень Концепції адміністративної реформи в Україні, а також Концепції проекту Кодексу цивільного захисту України, схваленої Кабінетом Міністрів України [3].

У зв'язку з викладеним це дає нам можливість відокремити основні недоліки законотворчої діяльності у сфері цивільного захисту, до яких можна перш за все віднести неякісне оновлення законів відповідно до змін пріоритетних державним інтересам; відсутність чіткого механізму моніторингу та наукової експертизи системології законів щодо їх відповідності державним інтересам; пасивність у конкретизації положень Конституції щодо побудови Системи цивільного захисту України; декларативність положень про необхідність забезпечення техногенно-природної безпеки без чіткого механізму їх реалізації; анемія окремих законів через відсутність норм прямої дії та розв'язання за допомогою підзаконних нормативних актів питань, які належать до компетенції законів, що призводить до дисбалансу між законами, підзаконними та нормативно-правовими актами.

1. До техногенно-природної безпеки відносяться ядерна, радіаційна, пожежна, промислова безпека та безпека відходів виробництва, харчових продуктів, руху транспорту (авіаційного, автомобільного, залізничного, морського, річкового та трубопровідного), виробничого і побутового травматизму, охорони праці, гуманітарна, комп'ютерна, інформаційна та захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

До основних недоліків законотворчої діяльності відносяться також відсутність серед законотворців достатньої кількості професіоналів у сфері цивільного захисту,

особливо юристів, через що окремі закони, маючи «на поверхні» позитивний ефект, насправді можуть шкодити державним інтересам, а отже, дестабілізувати Систему цивільного захисту України; ігнорування необхідності дослідження системних явищ за допомогою адекватного методологічного інструментарію, тобто системного підходу та відсутність належного інформаційно-аналітичного забезпечення (моніторинг, реалізація, супроводження, налагодження зворотнього зв'язку, ідентифікація бажаного і реального результату) самої законотворчої діяльності.

Окрім вищезазначеного, на підставі проведеного вченими структурного аналізу щодо правової ентропії законодавства в даній сфері дає підстави вичленувати деякі інші, більш конкретні, причини, що сприяють процесу гальмування при формуванні нормативно-правового поля з питань забезпечення техногенно-природної безпеки, які були диференційовані на причини макро- і мікрорівня. До основних із них належать невизначеність пріоритетності в прийнятті законодавчих актів, велика кількість змін і доповнень, відсутність цілісної програми розвитку законодавства у визначеній сфері; нестабільність і внутрішня суперечливість законодавчих актів і окремих норм щодо врегулювання тих чи інших питань, що належать до сфери забезпечення техногенно-природної безпеки; диспропорція у співвідношенні законів, підзаконних та нормативно-правових актів; недостатня наукова обґрунтованість частини законодавчих актів, їхня декларативність і безадресність, відсутність у багатьох законах механізмів реалізації і контролю за їх виконанням; недооцінка питань, пов'язаних із практичною реалізацією прав і свобод людини і громадянина та дисфункція правових норм, які регулюють правовідносини з питань техногенно-природної безпеки, що кореспондується із відсутністю виробленої політики у сфері цивільного захисту України [4. с. 35-36].

Виходячи із наведеного, слід також, окрім причин, окреслити і чинники, що впливають на нормотворчість у сфері цивільного захисту, серед яких можна виділити наступні: здійснення на основі оновленої та

існуючої нормативної бази розподілу функцій між уповноваженими державними органами по забезпеченню діяльності Системи цивільного захисту України; удосконалення на основі Конституції України механізмів забезпечення прав і свобод людини; переосмислення власної історії на основі психо-і еволюційно-історичних методів, формування державницького ідеалу, мети та ідей, а також державних інтересів з виділенням серед них пріоритетних; цілеспрямоване формування неідеології техногенно-природної безпеки, що у своїй сукупності склало б неопарадигму національної безпеки [5. с. 15].

Розвиток міжнародного партнерства з іноземними країнами з питань забезпечення діяльності Системи цивільного захисту України, а також закладання основ для формування оновленої системи техногенно-природної безпеки та моніторинг ефективності діючого законодавства потребує подальшого прогнозування і моделювання його динаміки та визначення необхідності проведення деяких змін і доповнень до нього. Крізь призму розглянутих проблем можна підтримати думку фахівців з моніторингу Інституту законодавства Верховної Ради України, які вважають, що актуальним для забезпечення ефективного реформування законодавства, відповідно до визначеної на сучасному етапі розвитку мети, є методологічний потенціал Конституції України.

Подолання недоліків з питань забезпечення техногенно-природної безпеки в державі вбачається, передусім, в необхідності мати чітку концептуальну основу з підготовки та прийняття Кодексу цивільного захисту України по логічній схемі і послідовності, а саме: потребує формування новий інститут техногенно-природної безпеки – доктринальний. Це означає, що український законодавець має ввести в законодавчий обіг такий вид нормативно-правового документа, як Доктрина; потребує перегляду Концепція проекту Кодексу цивільного захисту України і сам проект Кодексу з наданням йому статусу – міжгалузевого законодавчого акту; постає необхідність у розробленні законодавчих актів, які б доводили до кінця регулювання питань у життєвоважливих

сферах техногенно-природної безпеки з урахуванням того, що потребують прийняття в новій редакції кримінальний та цивільно-процесуальний кодекси, які, продовжуючи лінію груп законів зазначених вище, стануть логічним обґрунтуванням усієї системи нормативно-правового забезпечення не тільки з питань техногенно-природної, а й в цілому національної безпеки держави [6. с. 73].

За змістом, відповідно до наведених чинників впливу на розвиток законодавства в даній сфері, є прийняття методологічно і концептуально оновленої Концепції техногенно-природної безпеки, доктрин по всіх видах безпеки, що стосуються сфери цивільного захисту, які б конкретизували викладені в Концепції положення та програми, що розвивають і уточнюють ці положення, а також пакету законів, серед яких чільне місце посідатиме Кодекс цивільного захисту України. Динамічний розвиток законодавства не може відбуватися без його внутрішнього впорядкування – стан цілісності є властивим будь-якій системі, що функціонує в межах заданих просторово – часових параметрів. Цим обумовлена друга група напрямів і пріоритетів у структурному удосконаленні системи законодавства в аналізованій сфері. Як відзначають експерти, принципове значення в становленні нової системи законодавства відіграють процеси його інтеграції і диференціації. Концептуально інтеграція спрямована на посилення взаємозв'язку і взаємодії всіх сфер законодавства в напрямі становлення його як системи, а диференціація полягає в розгалуженні законодавства, зародженні нових його сфер, нових видів кодифікації і виявляється у внутрішньому розмежуванні законодавства на матеріальне, процесуальне, публічне, приватне і т.п. [7. с. 75].

Дуалізм процесів інтеграції і диференціації законодавства в розглянутій сфері обумовлює такі напрями його розвитку, як: активізація розвитку базових галузей законодавства у сфері техногенно-природної безпеки – це міжнародного права, кримінального, цивільного тощо; формування нових процесуальних областей законодавства; забезпечення єдності регулятивного й охоронного законодавства, створення дієвого

механізму реалізації і контролю за виконанням прийнятих законів; енергетичного підходу при прийнятті законодавчих актів.

Як відмічено в Концепції розвитку законодавства України [8] – основою цілеспрямованого розвитку й удосконалення галузевого законодавства, як і всього законодавства, є відпрацьовані теорією і практикою відповідні принципи, ігнорування яких негативно позначається на характері та змісті нормативно-правового забезпечення техногенно-природної безпеки і в цілому цивільного захисту. Систему основних принципів в даній сфері складають принципи – верховенства права, Конституції і закону; принципи – демократизму, соціальної доцільності, наукової обґрунтованості, пріоритетності, системності і погодженості. Так:

принцип верховенства права передбачає, що основою побудови законодавства у сфері забезпечення техногенно-природної безпеки мають бути принципи забезпечення державних інтересів, справедливості, гуманізму, пріоритету інтересів української нації, їхній захист від зазіхань будь – якого рівня інтенсивності з боку інших націй, посадових осіб і державних органів, розумний баланс інтересів особи, нації і держави;

принцип верховенства Конституції полягає у відповідності даного законодавства Основному Закону держави, який не може звужувати права та свободи людини і громадянина, що надані їм Конституцією;

принцип верховенства закону означає, що всі нормативно-правові акти щодо забезпечення техногенно-природної безпеки мають відповідати не лише Конституції, а й Кодексу цивільного захисту України. Варто відмітити, що нормативно-правові акти мають розкривати зміст та деталізувати положення Кодексу, тому вони, будучи його органічним продовженням, мають конкретизувати ті фундаментальні положення, що вже закріплені в Кодексі і ніяким чином не можуть виходити за його межі;

принцип демократизму полягає у створенні юридичних механізмів щодо участі в забезпеченні техногенно-природної безпеки широкого кола громадських організацій і тісного взаємозв'язку з уповноваженими органами державної влади у визначеній сфері.

Ця діяльність має здійснюватися в суворій відповідності до вимог Кодексу цивільного захисту України;

принцип соціальної доцільності являє собою застосування державою адекватних засобів реагування на динаміку соціальних явищ, у тому числі соціально-аномальних, з метою цементування балансу між об'єктивними потребами і національними інтересами, з одного боку, та об'єктивними можливостями держави щодо задоволення цих потреб і забезпечення їх інтересів – з іншого;

принцип наукової обґрунтованості вимагає, щоб увесь інструментарій легітимації забезпечення техногенно-природної безпеки базувався на сучасних досягненнях науки і практики, застосування наукової методології, концепціях, доктринах, міжнародному і вітчизняному досвіді у розв'язанні зазначених питань;

принцип системності і погодженості означає певну послідовність, поступовість у законотворчості, взаємозв'язок і взаємодію законодавчих актів як зсередини, якщо сукупність нормативних актів по забезпеченню техногенно-природної безпеки у своїй єдності буде утворювати нову якість, так і ззовні, якщо Кодекс цивільного захисту України буде погоджений з іншими законодавчими актами, що стосуються питань техногенно-природної безпеки. У даному випадку законодавство має складати систему, з огляду на те, що воно, з одного боку, має бути гармонійно вбудоване зсередини, а з іншого боку – узгоджено ззовні;

принцип пріоритетності загальноvizначених норм і принципів міжнародного права щодо національного законодавства означає узгодження аналізованого законодавства з нормами міжнародного і європейського права, з тими Конвенціями й угодами, які ратифікувала Верховна Рада України або до яких приєдналася Україна. Стосовно сфери цивільного захисту та техногенно-природної безпеки пріоритетними визнаються норми національного права, тобто ті норми, які відбивають і забезпечують реалізацію українських національних інтересів.

Механізм забезпечення щодо втілення в життя окреслених принципів ґрунтується

на наступних основах: правові основи законотворчості, на думку фахівців, полягають в існуванні чітко регламентованої процедури законодавчої діяльності та сприянні упорядкуванню процесу законотворчості; плановість законодавчої діяльності органів відповідно до заздалегідь розроблених програм, що позбавить законотворчий процес спонтанності, яка характеризується відсутністю відповідного обґрунтування планів законодавчої діяльності, а організація і координація законодавчої діяльності полягає в синхронізації прийняття нормативно-правових актів щодо техногенно-природної безпеки з іншими нормативними актами, які регулюють суспільні відносини в суміжних сферах.

Слід також зазначити, що законодавча техніка полягає в необхідності написання закону простою, зрозумілою, однозначною мовою, яка б позбавляла можливості трактувати закони по – різному. Виконання цих вимог сприятиме забезпеченню функцій закону – регулюванню або охороні суспільних відносин, для чого необхідно виробити загальний алгоритм написання законів. Інформаційне забезпечення законодавчої діяльності полягає в застосуванні цілеспрямованого комплексу заходів для розширення інформаційної бази. Суб'єкт законодавчої діяльності має володіти достатньою інформацією про об'єкт правового регулювання з метою надання законотворчій діяльності змістовного характеру.

Розв'язання даного завдання базується на забезпеченні вище згаданих суб'єктів: офіційними виданнями нормативно-правових актів, що регулюють механізм забезпечення техногенно-природної безпеки і функціонування Системи цивільного захисту України в цілому та словниками, довідниками і коментарями до них; інформацією про ратифіковані Україною міжнародних Конвенцій, угод, декларацій і т.ін. стосовно забезпечення техногенно-природної безпеки; аналітичними і прогностичними матеріалами щодо динаміки законодавства з цього питання: науковими (кандидатськими і докторськими) дослідженнями, монографіями, концепціями, доктринами; матеріалами міжнародних і республіканських конференцій, симпозіумів, семінарів тощо. [9].

Для втілення в життя і реалізації зазначених принципів постає потреба в окресленні засобів забезпечення даної діяльності. Отже, до основних засобів забезпечення техногенно-природної безпеки, на наш погляд, можна віднести радикальну активізацію проведення наукових досліджень чинного законодавства і практики його застосування для обґрунтування потреби в розробці нормативно-правового поля забезпечення техногенно-природної безпеки; консультування при прийнятті будь-якого нормативного акта загальної системи правового поля забезпечення техногенно-природної безпеки як із практичними працівниками, так із науковцями; проведення експертизи законодавчих актів щодо їх відповідності національним інтересам і впливу на стан цивільного захисту населення і територій; проведення соціальних досліджень із зазначених питань; проведення моніторингу законодавства щодо його відповідності інтересам цивільного захисту держави; аналіз вітчизняного і зарубіжного законодавства щодо застосування кримінально-правових норм, які передбачають відповідальність за вчинення злочинів, що полягають на основі техногенно-природної безпеки; розроблення моделей і прогностичних сценаріїв, моніторинг розвитку законодавства в даній сфері; розробка наукових основ реалізації державної стратегії цивільного захисту; проведення незалежної наукової експертизи нормативних актів у розглянутій сфері із залучанням у разі потреби іноземних фахівців.

Таким чином, в даному розділі ми розглянули такі питання, як поняття нормативно-правового забезпечення цивільного захисту населення і територій, роль права в забезпеченні техногенно-природної безпеки, методологію формування нормативно-правового поля щодо забезпечення безпеки населення, а також сукупність причин та чинників, що впливають на даний процес, окресливши принципи формування нормативно-правового поля забезпечення техногенно-природної безпеки та засоби забезпечення законотворчої діяльності у сфері цивільного захисту населення і територій держави.

АНОТАЦІЯ

Проведення дослідження свідчить про необхідність удосконалення та усунення протиріч, що містяться в законодавстві з питань цивільного захисту, наведені причини та окреслені чинники, що впливають на нормотворчість, продемонстровано власне бачення та алгоритм, який охоплює методологічний рівень регулювання суспільних відносин, окреслені напрями, принципи, механізми та засоби щодо законодавства у визначеній сфері.

SUMMARY

The conducted research testifies the necessity for improvement and removal of contradictions which exist in the current legislation on civil protection; there have been outlined the reasons and sources which influence the legislation; the personal vision and algorithm which includes the methodological level of regulation of social relations are shown; directions, principles, mechanisms and measures related to the legislation in this sphere have been outlined.

Література

1. Доманський В.А. Щодо запровадження в державі системи законотворення у сфері превентивної безпеки та цивільного захисту // Актуальні проблеми держави і права. Зб. наук. праць № 35 – Одеса: Юридична література, 2007. – С. 512.
2. Рогаль П., Кондратюк В. Чи створимо єдину систему цивільного захисту? // Безпека життєдіяльності. – 2009. – № 11 (листопад). С. 19-21.
3. Розпорядження КМУ від 12.11.2008 № 1424-р «Про схвалення Концепції проекту Кодексу цивільного захисту України» // Урядовий кур'єр від 21.11.2008 № 219.
4. Ліпкан В.А. Національна безпека України: нормативно-правові акти забезпечення – К.: «Текст», 2003. – с. 180.
5. Ліпкан В.А. Неопарадигма національної безпеки // Право України – 2002. – № 11 – С. 12-23.

6. Доманський В.А. Деякі питання щодо удосконалення законодавства у сфері цивільного захисту України // Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування – Сімферополь, 2005. Спец. випуск у 2х ч., ч. 2. – С. 228.

7. Воровьев Ю. А. Основы формирования и реализации государственной политики в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций: Монография. – М.: ФИД «деловой экспресс», 2000. – С. 248.

8. Концепція розвитку законодавства України на 1997 – 2005 року. – К., 1997. – С. 15.

9. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу: Монографія. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – с. 519.

10. Ветютієв Ю.Ю. Синегретика в праві // Государство и право. – 2002. – № 4. – С. 64 – 69.