АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

ОСТАП'ЮК Андрій Юрійович - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

https://orcid.org/0009-0006-2147-6130

УДК 342.9

DOI: https://doi.org/10.32782/ep.2024.2.41

Встановлено, що адміністративно-правові форми забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні найбільш доцільно розуміти як зовнішній прояв практичної діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, яка спрямована на створення сприятливих правових, організаційних, управлінських, економічних та інших умов для функціонування даного інституту в рамках певного регіону. До вказаних форм віднесено: нормотворчість, видання індивідуальних адміністративно-правових актів, координація, укладення адміністративних договорів, вчинення організаційних та матеріально-технічних дій.

Аргументовано, що нормотворчість, як форма забезпечення цивільного захисту на регіональному рівнів, полягає у тому, що за її допомогою спеціально уповноважені суб'єкти в межах своєї компетенції можуть приймати нормативно-правові акти, положення яких формують правове поле їх діяльності та реалізації функцій та завдань. Саме через нормотворчу діяльність вбачається можливим закріпити правовий порядок та особливості реалізації завдань забезпечення цивільного захисту в межах регіону за відповідними напрямами.

Узагальнено, що наведені у статті адміністративно-правові форми забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні найбільш змістовно та повно характеризують практичний зміст такої діяльності. Разом із тим, суттєвим недоліком є те, що більшість окреслених у статті форм не відшли свого законодавчого закріплення та належного врегулювання, що значно ускладнює правозастосовну практику. Саме тому, важливим завданням законодавця є розширення не тільки кола, а й змісту досліджуваних форм.

Ключові слова: форма, адміністративно-правова форма, забезпечення, цивільний захист, регіональний рівень.

Постановка проблеми

Забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні є складною за своєю сутністю та змістом діяльністю, яка знаходить своє практичне відображення у низці форм. При цьому відповідні форми, з огляду на специфіку досліджуваної сфери, мають адміністративно-правове забарвлення. Варто зауважити, що в науковій літературі адміністративно-правові форми досліджувались в розрізі різних наукових проблематик, в той час як дана категорія є фактично не дослідженою в розрізі забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні. Зазначене проблемне питання породжує низку дискусій щодо сутності та змісту вказаної наукової категорії.

Стан дослідження

Окремі проблемні питання, пов'язані із забезпеченням цивільного захисту в Україні, в своїх наукових працях розглядали: О.С. Жидкова, О.І. Запорожець, С.В. Майстро, В.М. Михайлов, С.В. Нестеренко, О.М. Носіков, С.П. Потеряйко, А.О. Соба-

карь, Я.А. Яковлєва та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних здобутків, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені характеристиці адміністративно-правових форм забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб встановити коло та надати характеристику адміністративно-правовим формам забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: з'ясувати сутність поняття «форма» з точку зору різних галузевих дисциплін; узагальнити наукові погляди вчених щодо переліку форм забезпечення цивільного захисту; здійснити аналіз норм чинного законодавства, яке регулює відповідну діяльність.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в ній дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід щодо узагальнення переліку та розуміння змісту ключових адміністративно-правових форм забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження відзначимо, що етимологічно слово «форма» (походить від латинського «forma») означає зовнішній вигляд, зовнішнє окреслення, видимість чого-небудь [1, с.87]. Досить активно поняття форми досліджується у філософській науці де його тлумачать у декількох значеннях одночасно. Згідно із Тлумачним словником основних філософських термінів В. Петрушенко форма – це: 1) спосіб впорядкування змісту, його організації та функціонування; 2) у Арістотеля – активне субстанціальне начало, яке, сполучаючись з матерією, утворює речі; 3) просторово-геометричні параметри будь- яких матеріальних утворень; 4) те, що може розглядатись відокремлено від матерії, субстрату як їх визначеність; 5) у суспільній історії та культурі досить часто узаконені стандарти вигляду або структури будь-чого для позначення його ролі та статусу (військова форма, урочисті церемонії тощо). У сучасній культурології існує позиція, згідно з якою успіхи та переваги західної цивілізації обумовлені тим, що вона плекала форму, а у східних цивілізаціях панують довільність та безлад [2, с.181].

Відповідно до енциклопедичної літератури правового змісту форма – це спосіб матеріального закріплення юридичних норм, який засвідчує загальну обов'язковість останніх. Зазвичай, розрізняються такі правові форми, як: правовий звичай, правовий прецедент, нормативно-правова угода, нормативно-правовий акт [3, с.500]. Більш широке визначення з приводу сутності форм у праві запропонувала Н.М. Пархоменко: «Правова форма – це, перш за все, юридична комплексна категорія, що опосередковує правом різні суспільні явища, які потребують регламентації, а також слугує каркасом усередині права, впорядковує та поєднує всі правові явища та право як таке. Коли йдеться про правові форми, то при цьому мають на увазі право як певне соціальне явище, що відрізняється від інших (політика, релігія, мораль), які разом із правом визначаються матеріальними умовами життя суспільства, його економічними умовами й слугують засобом відображення та закріплення. Іншими словами, поняття «правова форма» є загальним відображенням об'єктивного зв'язку права та явищ, на які воно впливає. Аналіз чинного законодавства приводить до висновку про непослідовність використання поняття «форма» та «правова форма» в нормативному масиві. В одному випадку законодавець говорить про форму як про організаційно-правову картину діяльності, в іншому - як про зразок або модель, процедуру, як про джерело права. Іноді використовує слово «форма», коли необхідно вжити слово «вид». Поняття «правова форма» орієнтується на право в цілому, визначення його місця серед інших форм. Поняття «форма права» розглядається як самостійне явище, що виражається зовні

за допомогою певних конкретних засобів. Таким чином, форма, разом зі змістом, робить право тим, чим воно є в дійсності, тобто саме правом, а не будь-яким іншим явищем. Відповідно, поняття форми права є складовою поняття правова форма» [4, с.18].

В свою чергу, адміністративно-правові форми є відгалуженням класичних правових, в зв'язку із чим поряд із загальними ознаками їх змісту притаманні галузеві ознаки. Як правило сутність цих форм розкривається у відношенні до якогось об'єкту. Наприклад, аналізуючи адміністративно-правові форми діяльності Державного бюро розслідувань (далі – ДБР), А.В. Логінов, досліджуючи адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади, дійшов до висновку, що під адміністративно-правовою формою забезпечення інформаційної безпеки слід здійснення передбачених нормативно-правовими актами, теорією та практикою державного управління однорідної діяльності посадовими та службовими особами органів виконавчої влади, за допомогою якої реалізується їх компетенція по забезпеченню інформаційної безпеки [5; 6, с.43-44]. Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков, О.Ю. Меліхова під адміністративно-правовими формами діяльності суб'єктів публічної адміністрації розуміють зовнішньо виражену дію, волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації (посадової особи), здійснене у рамках режиму законності та його компетенції для досягнення мети адміністрування – вираження у зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єкта публічної адміністрації, які здійснюються у процесі їхньої діяльності й спрямовані на реалізацію функцій адміністрування. Вони виділяють правові та неправові форми діяльності [7, с.136].

Таким чином, адміністративно-правові форми забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні найбільш доцільно розуміти як зовнішній прояв практичної діяльності спеціально уповноважених суб'єктів, яка спрямована на створення сприятливих правових, організаційних, управлінських, економічних та інших умов для функціонування даного інституту в межах певного регіону.

На нашу думку, систему адміністративно-правових форм забезпечення цивільного захисту на регіональному рівнів становлять:

- нормотворчість. На думку В.М. Довгань, це одна із форм державного управління суспільством, як будь-який соціальний процес – це усвідомлена, цілеспрямована діяльність, що здійснюється через право і правові норми. Нормотворчість стосується, головним чином, процедури прийняття нормативних актів, та вимагає вивчення розвитку реальних зв'язків між різними явищами, що беруть участь у формуванні права і здійснюють перехід від матеріальних факторів до свідомості і від неї – до правових норм [8 с.66]. Найбільш вдало, на нашу думку, сутність окресленої категорії розкриває О.В. Петришин, який доводить, що нормотворчість – це діяльність уповноважених на це суб'єктів з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів, яка здійснюється за визначеною процедурою. Науковець надає досить вичерпний перелік характерних ознак нормотворчості, зокрема: 1) нормотворчість є етапом правоутворення, під час нормотворчості в нормативно-правових актах мають закріплюватися норми права, які є результатом узагальнення найбільш важливих повторювальних суспільних відносин, а також засобом витіснення шкідливої суспільної практики; 2) нормотворчість є правовою формою діяльності публічної влади поряд із правозастосуванням, тлумаченням права, контрольно-наглядовою та установчою діяльністю; 3) результатом нормотворчої діяльності є нормативно-правові акти, за допомогою яких формально закріплюють норми права; 4) нормотворчість здійснюється уповноваженими на це суб'єктами – органами і носіями публічної впади; 5) нормотворчість здійснюється за певною процедурою, яка регламентується законодавством [9; 6, с.44]. Таким чином, нормотворчість, як форма забезпечення цивільного захисту на регіональному рівнів, полягає у тому, що за її допо-

могою спеціально уповноважені суб'єкти в межах своєї компетенції можуть приймати нормативно-правові акти, положення яких формують правове поле їх діяльності та реалізації функцій та завдань. Саме через нормотворчу діяльність вбачається можливим закріпити правовий порядок та особливості реалізації завдань забезпечення цивільного захисту в межах регіону за відповідними напрямами;

- видання індивідуальних адміністративно-правових актів. Дана форма схожа із нормотворчістю, адже також передбачає розробку та видання нормативно-правових актів. Проте, в даному випадку останні мають одноразовий, індивідуалізований характер, так як їх дію спрямовано на вирішення не глобальних питань роботи сектору цивільного захисту, а декларування якогось конкретного юридично значимого факту або точкового врегулювання суспільно-правових відносин. Прикладом практичного застосування цієї форми є Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо подолання надзвичайної ситуації у місті Євпаторії» від 25.12.2008 № 1201/2008, Розпорядження КМУ «Про виділення коштів для проведення першочергових заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, що виникла 24 грудня 2008 року у м. Євпаторії» від 25.12.2008 № 1591-р, Наказ Міністерства праці та соціальної політики «Про вжиття невідкладних заходів щодо подолання наслідків надзвичайної ситуації у м. Євпаторії» від 25.12.2008 №593, Розпорядження КМУ «Деякі питання подолання наслідків надзвичайної ситуації, спричиненої підривом греблі Каховської ГЕС в результаті збройної агресії Російської Федерації» від 13.06.2023 №527-р та інші. Кожен з представлених документів присвячено регулюванню діяльності суб'єктів забезпечення цивільного захисту із подолання наслідків конкретних випадків виникнення надзвичайних ситуацій. У нормах актів визначаються як індивідуальні організаційно-управлінські, так і матеріально-технічні, фінансові та інші заходи обов'язкові до виконання уповноваженими органами влади та органами місцевого самоврядування.

- координація суб'єктів забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні. Координація – це певне погодження компонентів цілого один з одним, той особливий характер їхньої взаємозалежності, який забезпечує динамічну рівновагу системи. У своїх роботах автор протиставляє координацію, або горизонтальну впорядкованість, субординації, чи вертикальній упорядкованості, підлеглості [10, с.101]. В межах забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні координація є однією з ключових адміністративно-правових форм, яка здійснюється спеціально уповноваженими відомствами, зокрема, комісіями з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. Наприклад, згідно із Постановою КМУ від 26.01.2015 №18 державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій є постійно діючим органом, який забезпечує координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, пов'язаної із забезпеченням техногенно-екологічної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій, організаційних заходів протидії терористичній діяльності та воєнній загрозі, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і реагування на них [11];

- укладення адміністративних договорів. Кодексом адміністративного судочинства визначено, що адміністративний догорів – це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання ад-

міністративних послуг [12]. Шляхом укладення адміністративних договорів окремі суб'єкти забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні реалізують свої повноваження із запобігання та протидії надзвичайним ситуаціям та іншим небезпечним подіям;

- вчинення організаційних та матеріально-технічних дій. Зазначена форма об'єднує в собі весь спектр поточної діяльності суб'єктів забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні, яка за своїм змістом не пов'язана із іншими адміністративно-правовими формами. Тут йдеться про організацію операцій цивільного захисту, залучення особового складу до подолання наслідків конкретних небезпечних подій, проведення кадрової роботи та підвищення кадрового потенціалу спеціальних служб та відомств цивільного захисту, розподіл та спрямування грошових коштів та ресурсів на потреби цивільного захисту на регіональному рівні, затвердження програм спільної діяльності щодо розвитку регіонального сектору цивільного захисту тощо.

Висновки

У підсумку представленого наукового дослідження слід узагальнити, що наведені вище адміністративно-правові форми забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні найбільш змістовно та повно характеризують практичний зміст такої діяльності. Разом із тим, суттєвим недоліком є те, що більшість окреслених у роботі форм не віднайшли свого законодавчого закріплення та належного врегулювання, що значно ускладнює правозастосовну практику. Саме тому, важливим завданням законодавця є розширення не тільки кола, а й змісту досліджуваних форм.

Література

1. Голунько В. В. Адміністративно-правові основи організації та діяльності Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ України безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Голунько Валентин Васильович. К., 2003. 183 с.

2. Петрушенко В. Тлумачний словник основних філософських термінів. - Львів: Видавництво Національного університету "Львівська політехніка", 2009. 264 с.

3. Популярна юридична енциклопедія І Кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко. В. С. Ковальський (кер.) та ін. К.: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

4. Пархоменко Н.М. Джерела та форми права як категорії права: до постановки проблеми. Часопис Київського університету права. 2006. №4. С.16-20.

5. Логінов О. В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2005. 245 с.

6. Русецький А.А. Адміністративно-правові форми взаємодії та координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівнів. Європейські перспективи. 2018. №3. С.42-47.

7. Адміністративне право України : підручник. Вид. 2, змін. і доп. За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2012. 528 с.

8. Довгань В.М. Правовий статус Європейського парламенту в системі органів Європейського Союзу: дис… канд. юрид. наук : Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка. 2006. 197 с.

9. Петришин О. В. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. Х.: Право, 2014. 368 с.

10. Фещенко Л.О. Координація в правоохоронній діяльності: теоретичний аспект. Часопис Київського університету права. 2005. №2. С.100-105.

11. Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій: постанова, положення від 26.01.2015 №18. Офіційний вісник України. 2015. №8. Ст.191.

12. Кодекс адміністративного судочинства України: закон від 06.07.2005 №2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. №35. Ст.1358.

SUMMARY

It has been established that the administrative and legal forms of civil protection at the regional level are most expediently understood as an external manifestation of the practical activity of specially authorized subjects, which is aimed at creating favorable legal, organizational, managerial, economic and other conditions for the functioning of this institute within the framework of a certain region . These forms include: rule-making, issuance of individual administrative and legal acts, coordination, conclusion of administrative contracts, execution of organizational and material and technical actions.

It is argued that rule-making, as a form of ensuring civil protection at the regional level, consists in the fact that with its help, specially authorized subjects within the limits of their competence can adopt normative legal acts, the provisions of which form the legal field of their activities and the implementation of functions and tasks . It is through the rule-making activity that it is considered possible to consolidate the legal order and specifics of the implementation of the tasks of providing civil protection within the region in the relevant directions.

It is summarized that the administrative and legal forms of providing civil protection at the regional level, given in the article, most meaningfully and fully characterize the practical content of such activities. At the same time, a significant drawback is that most of the forms outlined in the article have not found their legislative consolidation and proper regulation, which significantly complicates law enforcement practice. That is why an important task of the legislator is to expand not only the circle, but also the content of the researched forms.

Keywords: form, administrative and legal form, provision, civil protection, regional level.