

2. Лопатин В.Н. Проблемы административно-правовой охраны и защиты интеллектуальной собственности // Административно-правовое регулирование экономических отношений: Сб. академич. правового ун-та. – М., 2001. – С. 139-147.
3. Право інтелектуальної власності: Академ. курс: Підручник / За ред. О. Підпригори, О.Д. Святоцького. – 2-е вид., перероб. та допов. – К.: Ін Юре, 2002. – С. 512-513.
4. Охорона інтелектуальної власності в Україні / С.О. Довгий, В.О. Жаров, В.О. Зайчук та ін. – К.: Форум, 2002. – С. 234-235.
5. Застосування судами законодавства у справах про адміністративні правопорушення у сфері інтелектуальної власності (статті 51-2 та 164-9 КУпАП) // Вісник Верховного Суду України. – 2006. – № 4(68). – С. 24-33.
6. Газиева И.А. Административные процедуры в законодательстве о товарных знаках стран Юго-Восточной Азии // Совр. право. – 2006. – № 5. – С. 80-86.

УДК 351.862(477)

*В.А. Доманський*

### **ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ В ДЕРЖАВІ СИСТЕМИ ЗАКОНОСТВОРЕННЯ У СФЕРІ ПРЕВЕНТИВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

Останнім часом в Україні щороку реєструється понад сотні тисяч катастрофізмів та надзвичайних ситуацій, внаслідок яких гинуть десятки тисяч людей. Сума завданих при цьому матеріальних збитків для суспільства складає десятки мільярдів гривень.

Як свідчить практика, основними причинами виникнення надзвичайних ситуацій та наявності існуючих небезпек є: старіння основних фондів, у тому числі природного призначення; аварійний стан значної частини технологічного устаткування; недостатня інвестиційна підтримка небезпечних техногенно-екологічних галузей промисловості, насамперед хімічної, нафтохімічної, нафтопереробної, вугільної, металургійної, а також енергетики щодо впровадження новітніх ресурсозберігаючих та екологічно безпечних технологій; критичне техногенно-екологічне становище в гірничодобувних регіонах України, зокрема в Донбасі, Кривбасі, Львівсько-Волинському та інших регіонах України. Крім того, екологічні проблеми, пов'язані з істотними змінами стану геологічного та гідрогеологічного середовища у зв'язку із закриттям нерентабельних гірничодобувних підприємств, вугільних шахт та розрізів; небезпечне становище із зберіганням боєприпасів та ядохімікатів на території країни; відсутність належної трудової дисципліни серед працюючих на цих підприємствах тощо [5, с. 93].

Причина, на наш погляд, полягає й у тому, що досі не визначені національні пріоритети внутрішньої політики держави, її національні цілі і взагалі не визначений певною мірою статус державотворення, а звідси є розпливчастими цілі й завдання щодо функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту населення і території України (далі – Система цивільного захисту України або СЦЗУ), а також кола учасників забезпечення СЦЗУ, їхньої компетенції та принципів взаємодії. Слід зазначити, що становище в забезпеченні цивільного

захисту населення і територій України зумовлюється не тільки несформованістю Системи цивільного захисту України і разом з цим системи управління нею, а й відсутністю серйозної нормативно-правової основи регулювання щодо забезпечення безпеки життєдіяльності населення України та системного підходу до вирішення цієї проблеми з правової точки зору [1, с. 1].

Було б неправильним не відмітити, що певні кроки в даному напрямі робляться, прийнято низку законів та нормативно-правових актів з питань безпеки та цивільного захисту України, і можна стверджувати про їх позитивний вплив. Як би хто не критикував існуючу сукупність органів, що забезпечують цивільний захист населення і територій України, сміливо можна стверджувати, що етап становлення МНС України після передачі до його відання державної пожежної охорони, гідрометеорологічної та інших служб, який супроводжується масштабним тиском, подеколи і не досить відчутним, все ж таки пройдено. Так, помилки були, і особливо в організаційно-правовому функціонуванні Системи цивільного захисту України, яка дедалі стає неминучою реальністю, і за необхідною корекцією стратегії СЦЗУ, її забезпечення на жорстко правовій основі процес реформування системи цивільного захисту має вийти на вирішення головної мети: забезпечення сталого розвитку держави та підвищення рівня добробуту і безпеки народу України.

У той самий час відсутність правового підходу до здійснення реформи у сфері цивільного захисту України, і передусім системи забезпечення цивільного захисту держави, потягла за собою стихію у законотворчій діяльності, подеколи внутрішню правову суперечливість між законами, а звідси надто слабку ступінь правозастосування.

У зв'язку з цим деякі складові системи цивільного захисту виявилися недостатньо захищеними, у першу чергу організаційна та фінансово-економічна, що завдає великої шкоди державі й суспільству, дискредитує саму ідею сильної і незалежної держави та сподівання українського народу на заможність і процвітання. Разом з тим заслуговує на увагу те, що проблема нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів Системи цивільного захисту України належить до пріоритетних, бо від рівня її досконалості залежатиме ефективність їх функціонування в даній сфері. Слід не забувати і те, що розрив між геополітичними реаліями з правовою базою чинить деморалізуючий вплив також і на основний склад та працівників сил реагування на надзвичайні ситуації, підриває їхню довіру до тієї системи, в якій вони працюють і кого та що мають захищати [1, с. 14].

З проголошенням незалежності України й руйнуванням біполярного світу розпочався певний етап сучасної геополітичної реальності, характерними рисами якого стали докорінні перетворення в усіх сферах громадського життя. Необхідність правового забезпечення курсу на демократичні перетворення в суспільстві й державі визначає реформування всієї правової системи України і, насамперед, її законодавчої бази.

Разом з тим слід зазначити, що державою прийнято цілу низку законів та інших нормативно-правових актів, яких нараховується десятки тисяч різної юридичної сили, які прямо чи опосередковано регулюють питання превентивної

безпеки та цивільного захисту України від надзвичайних ситуацій. У свою чергу, кількісне зростання нормативно-правової бази, яка б могла забезпечити відповідну сферу діяльності, не означає її якісної досконалості. Відповідним законодавством України передбачено лише загальні положення, що регулюють діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань превентивної безпеки та цивільного захисту України при виникненні надзвичайних ситуацій. У зв'язку з цим вживання певних заходів із запобігання і зниження тягаря їхніх наслідків нерідко ускладнюється недоліками існуючої законодавчої та нормативно-правової бази у сфері як превентивної безпеки, так і цивільного захисту, а також відсутністю єдиного підходу до створення єдиної СЦЗУ.

Існуючі закони України з питань забезпечення превентивної безпеки та цивільного захисту України в основному відомчого спрямування, в яких існують неузгодженості та серйозні прогалини, часто суперечливі, а відомчі нормативно-правові акти, як правило, не відповідають актам вищої юридичної сили. Вони лише відбивають специфіку окремих галузей (відомств), але комплексно не вирішують проблеми виконання завдань Системи цивільного захисту України як складової національної безпеки України. Це, насамперед, пов'язано з тим, що розвиток чинного законодавства не спирається на чітко визначене науково-теоретичне підґрунтя. У зв'язку з чим гостро назріла необхідність подальшого розроблення та вдосконалення норм законодавства з питань превентивної безпеки та цивільного захисту України і на їх базі закласти потужні організаційно-правові основи для ефективної діяльності Системи цивільного захисту України [3, с. 103].

Безперечно, ефективність державного управління превентивною безпекою та цивільним захистом України в умовах демократії, на сьогодні, є питанням майбутнього держави. Наша країна тепер стоїть перед необхідністю здійснення радикальних реформ. У той самий час на існуючій соціально-економічній основі неможливо забезпечити розвиток країни та підвищення добробуту і безпеки громадян, навіть утримувати досягнутий рівень буде надзвичайно складно. Будь-яким реформам має передувати тотальна перебудова механізму діяльності, насамперед виконавчої влади, створення нової якості державного управління.

Слід зазначити, що на початку нового тисячоліття перед Україною гостро була поставлена проблема національної безпеки України. Необхідність вирішення цього вкрай важливого і складного питання резонує з тим наявним законодавством, що репрезентує інтереси держави в даній сфері. Одним із головних принципів, що має бути закладений у систему нормативно-правового забезпечення у сфері цивільного захисту, є принцип, відповідно до якого унеможливувалася б будь-яка узурпація всіх функцій одним із уповноважених державних органів влади щодо забезпечення функціонування Системи цивільного захисту України, домінування одного органу над іншим.

Насамперед, слід визнати саме поняття «нормативно-правове забезпечення цивільного захисту» та аргументувати доцільність його вживання. Дане поняття включає, перш за все, його нормативне регулювання і виконання права як засобу управління стосовно превентивної безпеки та цивільного захисту України. Під

цим поняттям також розуміється і сприяння пошуку шляхів удосконалення існуючих та створюваних нових правових норм, необхідних для виконання принципово нових завдань у визначеній сфері. На підставі викладеного слід зазначити, що нормативно-правове забезпечення превентивної безпеки та цивільного захисту України це процес створення і підтримки в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик Системи цивільного захисту України за допомогою впорядковуючого впливу нормативно-правових засобів.

Основу нормативно-правового забезпечення СЦЗУ складають формування та підтримка його нормативно-правової бази як юридичного засобу досягнення реальної упорядкованої Системи цивільного захисту України. Нормативна база становить собою організаційно-функціональний образ СЦЗУ, виражений юридичною мовою і який відповідає її цільовому призначенню. При цьому правові норми забезпечують моделювання як самої системи, так і її підсистем, нормування та формалізацію їх функціональних, організаційних та інформаційних структур, а також самі виконують інформаційну функцію. Слід відмітити, що вихідною, управляючою, правовою інформацією для функціонування СЦЗУ є Конституція України, а також закони і підзаконні нормативно-правові акти, що визначають функції та завдання державних і недержавних суб'єктів забезпечення Системи цивільного захисту України як в цілому, так і по конкретних напрямках їхньої діяльності, підсистемах і рівнях управління [6, с. 121].

У той самий час діяльність органів державної та виконавчої влади щодо забезпечення належної безпеки та цивільного захисту України від надзвичайних ситуацій, особливо у сфері екологічної, природної, техногенної, пожежної, ядерної, санітарно-епідемічної, економічної, фінансової, інформаційної, комп'ютерної, побутової безпеки, а також з охорони та безпеки праці, авіаційного, залізничного, автомобільного, морського, річкового руху та інших видів безпеки, у тому числі і створення та функціонування страхового фонду документації, не відповідає вимогам сьогодення, що значною мірою порушує права і свободи людини. Тим самим влада перестала визнавати, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека є найвищою соціальною цінністю в Україні, а утвердження забезпечення прав і свобод людини є одним із основних обов'язків держави. Відповідно до вимог Конституції України, забезпечення безпеки та цивільного захисту населення і територій України, підтримання екологічної рівноваги та подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, забезпечення генфонду українського народу є обов'язком держави, її виконавчої влади – Кабінету Міністрів України та його виконавчого органу – МНС України [1, с. 12].

Політика держави щодо вирішення проблем превентивної безпеки та цивільного захисту України знаходить своє відображення в чинному законодавстві України, зокрема в таких Законах України, як «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про охорону праці», «Про пожежну безпеку», «Про дорожній рух», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного забезпечення населення», «Про основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про Цивільну оборону України», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про аварійно-ряту-

вальні служби», «Про державний матеріальний резерв», «Про загальний військовий обов'язок і військову службу», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про об'єкти підвищеної небезпеки», «Про формування, порядок надходження і використання коштів фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення» та ін.

Це зовсім не весь перелік Законів України з питань забезпечення превентивної безпеки та цивільного захисту України. Крім того, також існує низка Указів Президента України, Постанов Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, а також наказів керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у визначеній сфері. Слід зазначити, що на сьогодні ці питання прямо чи опосередковано регулюють понад п'ять тисяч нормативно-правових актів різної юридичної сили [7].

Проте кількісне зростання нормативно-правової бази, яка забезпечує відповідну сферу діяльності, не означає її якісної досконалості. Відповідне чинне законодавство не становить сьогодні єдиної системи, у ньому існують неузгодженості й суперечності. Це насамперед пов'язано з тим, що розвиток чинного законодавства з питань превентивної безпеки та цивільного захисту України не спирається на чітко визначене науково-теоретичне підґрунтя. Тому пропонується на підставі Програми діяльності Кабінету Міністрів України, яка передбачає основні напрями удосконалення чинного законодавства України, та з метою створення і розвитку оновлюваної Єдиної державної системи цивільного захисту України запровадити в державі Систему законотворення з питань превентивної безпеки та цивільного захисту України. Координацію ж роботи Системи покласти на МНС України, а для безпосереднього виконання передбачуваних завдань створити науково-експертну установу (Академія, Інститут, Центр тощо) при Кабінеті Міністрів України.

Необхідність запровадження даної системи диктується об'єктивно обумовленими новими соціально-політичними та економічними процесами, чинним законодавством та структурою державного управління у сфері превентивної безпеки та цивільного захисту України з урахуванням існуючих державних стандартів, технологічних регламентів, норм і правил з питань природної, техногенної, екологічної, пожежної, санітарно-епідемічної, побутової та інших видів небезпеки, охорони праці та невиробничого (побутового) травматизму, з урахуванням світового та європейського досвіду. Одним із основних завдань Системи є радикальна зміна існуючої системи державного управління у сфері превентивної безпеки та цивільного захисту України, що потребує проведення широкомасштабної реформи чинного законодавства у визначеній сфері. Зміст реформування полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні законодавчої системи у сфері превентивної безпеки та цивільного захисту, з іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління в даній сфері та органів і підрозділів з питань надзвичайних ситуацій, яких ще в державі й Міністерстві не створено.

Мета – створити поетапно таку систему державного управління у сфері превентивної безпеки та цивільного захисту, яка б сприяла забезпеченню становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем безпеки життя людини та соціальної стабільності, а також формування Єдиної Системи цивільного захисту України, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові та національними інтересам держави. Дана система має бути створена відповідно до вимог концепції адміністративної реформи, яку планує запровадити Уряд України шляхом комплексної перебудови існуючого законодавства в Україні та розбудови і реформування деяких інститутів державного управління з питань превентивної безпеки та цивільного захисту України.

Законотворення з питань превентивної безпеки та цивільного захисту України слід розглядати як нормотворчу діяльність центрального апарату МНС України, у тісній взаємодії з Міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади і провідними науковими установами, спрямованої на моніторинг світового, європейського та вітчизняного законодавства з подальшою розробкою, узгодженням, прийняттям та забезпеченням дії законів, указів, постанов, розпоряджень, наказів, правил, норм, регламентів, положень, інструкцій тощо, яка здійснюватиметься центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян у порядку, встановленому законодавством України.

Послідовне здійснення в Україні політико-адміністративної реформи вимагає, на думку вчених, комплексного відновлення всіх галузей законодавства, у тому числі й з превентивного права. Конституція України проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, і у зв'язку з цим основним обов'язком держави є затвердження й забезпечення прав і свобод людини. Це, у свою чергу, обумовлює необхідність приведення положень чинного законодавства з питань превентивної безпеки та цивільного захисту у відповідність до конституційних норм. При цьому постають актуальними питання щодо чіткого визначення таких основних термінів, як надзвичайна ситуація, превентивна безпека, превентивне право, цивільний захист тощо, які вживаються або повинні вживатися у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, що і пропонує автор цієї статті.

У той самий час необхідно відмітити, що наука про основи цивільного захисту та превентивну безпеку, яку, мабуть, доречно назвати загальною теорією забезпечення превентивної безпеки, знаходиться поки що на стадії становлення і її професійний апарат ще не сформовано. Те саме слід сказати і про таке важливе поняття, як система цивільного захисту України. У державі, у нормативно-правовому полі, ці визначення здебільшого поки що не знайшли свого втілення. Тому, на думку автора, необхідно на законодавчому рівні закріпити основні поняття цих термінів. В Україні вони наводяться вперше і суттєво відрізняються своєю повнотою та змістом з найбільшою проблемністю до реалій сьогодення. Деякі дані терміни пропонується викласти в такій редакції.



Надзвичайна ситуація – це порушення нормальних умов діяльності та життя людей на об'єкті й у населеному пункті чи території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфотією, епіориторією, пожежею, вживанням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до загибелі людей, значних матеріальних втрат, неможливості проживання населення на території або діяльності його на об'єкті, ведення там господарської діяльності чи істотного погіршення стану навколишнього природного середовища (довкілля).

Превентивна безпека – це система дій органів державної і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності та належності, спрямованих на захист населення, територій та національного багатства суспільства і держави від природних, техногенних, соціальних терористичних, військових та ін. небезпек, і відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю завдати будь-якої шкоди життю, здоров'ю, честі й гідності людини, майну та довкіллю.

Цивільний захист – це державна система органів управління силами і засобами щодо забезпечення превентивної безпеки та здійснення організаційно-правових, соціально-політичних, економічних, наукових, інформаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протипожежних, протиепідемічних та інших заходів центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності та добровільними (волонтерськими) формуваннями, що забезпечують вжиття цих заходів з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій і їхніх наслідків як у мирний час, так і в особливий період.

Превентивне право – це комплексна галузь права, норми якої коментують державну діяльність щодо охорони життя людей, економічні та соціальні основи забезпечення превентивної безпеки, регулюють суспільні відносини державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб незалежно від виду їхньої діяльності та форм власності у визначеній сфері. Для логічного завершення даного переліку термінів необхідно визначити, що ж таке «превентивне право», але для цього необхідно розглянути співвідношення права й управління, бо саме в галузі превентивної безпеки державне управління є визначальним. Якщо уявити собі, що право – це система норм, виражених у законах, інших джерелах, які вимінаються державою і є загальнообов'язковим нормативно-державним критерієм правомірно-дозволеної поведінки, то можна перейти до з'ясування питання щодо співвідношення понять «право» і «управління», попередньо уточнивши, що управління означає визнати поведінку людей і їх колективів, спрямувати їх функціонування й розвиток, ставити його в певні рамки, цілеспрямовано упорядковувати.

Право – це і засіб, і основний інструмент управління соціальними об'єктами й одночасно регулятор управлінської діяльності, який визначає правові основи організації і здійснення управління, компетенцію його органів, зміст, форми і методи їхньої діяльності. Саме цей підхід до розуміння права є головним для

визначення поняття «превентивне право» у вузькому розумінні. Отже, превентивне право – це комплексна галузь права, разом з тим сукупність нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб незалежно від виду їхньої діяльності та форм власності у сфері забезпечення превентивної безпеки суспільства і держави в цілому.

Виходячи з викладеного, сили реагування на надзвичайні ситуації та забезпечення ліквідації їхніх наслідків не лише застосовують норми права, а й, відповідно до своєї компетенції, видають відомчі нормативні акти на основі та на виконання чинних законів, указів та розпоряджень Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України. Разом з тим нормотворча діяльність суб'єктів сил реагування на надзвичайні ситуації та забезпечення ліквідації їхніх наслідків є конкретною формою управління відповідною системою. Вона полягає не тільки в заповненні програми правового забезпечення, що виникають у результаті недостатньої реалізації правотворчої спроможності. Така діяльність базується, передусім, на свідомому прагненні правочинного органу врегулювати певні відносини у сфері цивільного захисту населення і територій України, які цього потребують.

### *Література*

1. Про основні засади цивільного захисту України: Закон України.
2. Про Міністерство України з питань цивільного захисту та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи: Постанова Кабінету Міністрів України.
3. Концепція (основи державної політики) національної безпеки України // Голос України. – 1997. – 4 лют.
4. Ліпкан В.А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення. – К.: Текст, 2003. – 180 с.
5. Доманський В.А. Пожежна безпека: проблеми і тенденції розвитку. – Миколаїв: ПП Гудим І.О., 2004. – 220 с.
6. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук.-практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.
7. Юридична енциклопедія. – К.: Поліграфкнига, 2002. – Т. 4. – 720 с.

УДК 351.85.001.73(477)

*Б.А. Пережнюк*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНІЙ (ДУХОВНІЙ) СФЕРІ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО КУРСУ УКРАЇНИ**

За 16 років незалежності Українська держава має певні досягнення в соціально-культурній (духовній) сфері: перехід на нову структуру, терміни і зміст навчання, сприяння розвитку обдарованої молоді, визначення пріоритетних напрямів розвитку вітчизняної науки, відродження культури і мистецтва, розвиток туристичної галузі.