



## ДЕТЕРМИНАЦИЯ ПРИНЦИПОВ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ

Л. ШЕВЧЕНКО,

соискатель кафедры административного права и процесса Киевского национального университета внутренних дел

### SUMMARY

The principles are enshrined in legislation the main ideas, character-which characterize the essence, the legal nature and content of all institutions of society, aimed at solving specific problems and create necessary to deliver the necessary conditions for their safe development and operation.

\* \* \*

Принципы – это закрепленные в законодательстве основные идеи, характеризующие сущность, правовую природу и содержание всех институтов общества, направленные на решение конкретных задач и создание необходимых условий для их безопасного развития и функционирования.

*Вопросы защиты населения в чрезвычайных ситуациях имеют приоритет и является важнейшей задачей и конституционной обязанностью государства и органов публичного управления всех уровней.*

*Статья 16 Конституции Украины определяет, что обеспечения экологической безопасности и поддержание экологического равновесия на территории Украины, преодоление последствий Чернобыльской катастрофы - катастрофы планетарного масштаба, сохранение генофонда Украинского народа являются обязанностью государства. В связи с этим, весьма актуальным становится вопрос обеспечения безопасности и защиты населения, объектов экономики и национального достояния государства от негативных последствий чрезвычайных ситуаций как неотъемлемой части государственной политики национальной безопасности и государственного строительства и как одной из важнейших функций органов публичной администрации [1].*

Н адо отметить, что гражданская защита должна основываться на концептуальных идеях, которые являются основополагающими понятиями любой правовой категории.

Принципы, как обобщенная правовая категория, определяют социальную сущность и правовую направленность любой деятельности.

Итак, исследование понятия принципов и их системы диктуется не только теоретическими, но и практическими интересами любой сферы.

Однако, прежде чем перейти к детальному рассмотрению принципов гражданской защиты, необходимо исследовать содержание и особенности указанного понятия.

Таким образом, принцип - это руководящая идея, основа системы, представляющая обобщение и распространение любого положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован. От латинского *principium* это начало, основа. Это основное исходное положение какой-то теории, учения, науки, мировоззрения, политической организации [2, с. 48]. В то же время принципы устанавливают основные правила, руководящие указания, нормы деятельности для внедрения системы управления общими процессами [3, с. 32].

Принцип в философском понимании рассматривается как первоначальная идея, основное

правило поведения. Но с момента своего правового закрепления основная идея приобретает юридический характер, становится правовым принципом. Принцип является результатом объективно существующих правовых реалий. Это обстоятельство было точно подмечено Ф. Энгельсом, который писал: «Принципы не принимаются к природе и человеческой истории, а абстрагируются от них» [4, с.40].

Принципы определяют требования к системе, структуре, процессу социального управления. Они представляют собой результат обобщения людьми действующих законов и закономерностей, присущих им общим чертам, характерным фактам и признакам, которые становятся общим началом их деятельности.

Что же касается определения понятия “принципов” и их классификации в правовой литературе, то следует сказать, что единой точки зрения на эту проблему не существует.

На основании вышеизложенного считаем, что принципы – это закрепленные в законодательстве основные идеи, характеризующие сущность, правовую природу и содержание всех институтов общества, направленные на решение конкретных задач и создание необходимых условий для их безопасного развития и функционирования.



Вместе с тем, надо отметить, что система принципов имеет очень широкий спектр, который требует классификации.

Теоретическими вопросами классификации принципов занималось значительное количество ученых, которые до сегодня не имеют единого подхода относительно группировки этого явления.

Так, по мнению Скакун О.Ф. все принципы можно разделить на: общесоциальные и специально-социальные (юридические).

К общесоциальным принципам относятся: экономические, социальные, политические, идеологические, морально-духовные и др. Специально-социальные (юридические) принципы,

в свою очередь, делятся на:

- общие - своеобразная система координат, в рамках которой развивается национальная правовая система, и одновременно вектор, определяющий направление развития этой правовой системы. Принадлежат ко всем отраслям права.

- отраслевые - своеобразная система координат, в рамках которой развивается определенная отрасль права, и одновременно вектор, определяющий направление развития этой отрасли. Свойственные конкретной отрасли права (например, принцип равенства сторон в имущественных отношениях - в гражданском праве;

- равенства государств, уважения государственного суверенитета, невмешательства во внутренние дела государства и др. - в международном публичном праве;

- межотраслевые - своеобразная система координат, в рамках которой развиваются несколько соответствующих отраслей права, и одновременно вектор, определяющий направление развития этих отраслей. Свойственные нескольким родственным отраслям права (например, принципы гласности и состязательности сто-

рон судебного разбирательства - в уголовно-процессуальном и гражданском процессуальном праве; принципы неприкосновенности собственности, свободы экономической деятельности, свободы заключать договор, необходимости конкуренции и запрета монополизации - в предпринимательском и банковском праве.

И, как справедливо отмечает автор, дать исчерпывающий перечень общих принципов трудно, потому что они не имеют достаточной четкости и стабильности содержания. Одно является несомненным - в них воплощаются общечеловеческие ценности [5, с.222-225].

В.Б. Аверьянов среди принципов современного административного права выделяет общие и специальные принципы, где к общим относит принципы, которые имеют фундаментальное значение для всей отрасли и проявляются и детализируются в специальных принципах, характерных для отдельных институтов административного права [10; с.82]. Подобная точка зрения, по классификации принципов, высказывалась и авторами учебного пособия «Основы административного судопроизводства и административного права» [6, с.134].

В.К. Колпаков классифицирует принципы на три группы:

- социально-политические (законность, гласность, демократизм и т.д.);

- организационные принципы (отраслевой, функциональный, территориальный);

- организационные принципы функционирования (нормативность деятельности, единоначалие, коллегиальность и т.д.) [7, с.19].

Кузьменко А.В. выделяет три группы принципов: общие, межотраслевые и отраслевые. [8, С.115-118].

Исследуя принципы гражданской защиты, мы будем использовать классификацию, предложенную В.Б. Аверьяновым, так-как именно это разделение позволит, по нашему мнению, в полном объеме раскрыть суть указанной категории в этой сфере.

Следовательно, гражданская защита населения строится на общих и специальных принципах.

Общие принципы гражданской защиты, то есть те принципы, которые влияют на весь процесс управления системой гражданской защиты, и являются для него основным, базовым (например, гарантирование государством гражданам конституционного права на защиту жизни, здоровья и их имущества, а юридическим лицам - права на безопасное функционирование; гласности, свободного доступа населения к информации в сфере гражданской защиты в соответствии с законодательством).

Специальные принципы гражданской защиты составляют основу для реализации специальных задач, которые положены в основу данной сферы (комплексного подхода к решению задач гражданской обороны; создание системы рациональной превентивной безопасности с целью максимально возможного, экономически обоснованного уменьшения вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций и минимизации их последствий и др.).

Общими принципами являются принципы законности, объективности, комплексности и системности, гласности, сочетание коллегиальности и единоначалия. Такие принципы определяют наряду с учетом особенностей целей, задач и функций основное содержание и специфику деятельности по управлению силами и средства-



ми в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

К специальным принципам, по нашему мнению, можно отнести: принцип достаточности или «цены», принцип основного звена, принцип гибкости управления, принцип единства и взаимосвязи, принцип наличия обратных связей.

Следовательно, можно сделать вывод, что вышеупомянутые общие и специальные принципы позволяют сочетать задачи, решаемые субъектами гражданской защиты, в единый механизм, оценивать готовность всей Единой государственной системы предотвращения и реагирования на чрезвычайные ситуации, которые должны составлять основу для своевременного и рационального обеспечения гражданской защиты населения и территорий при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Принципы гражданской защиты отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования не только гражданской защиты, но и системы публичных органов, определяют характер сложных взаимоотношений внутри этой системы. Они обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, возникающих в системе гражданской обороны.

Таким образом, под принципами гражданской защиты можно понимать закрепленные в действующем законодательстве Украины основные идеи, характеризующие сущность, правовую природу, содержание и юридическое назначение института гражданской защиты населения и территории государства в случае возникновения чрезвычайных ситуаций или введении специальных режимов, а также предупреждения возникновения таких

ситуаций и определяют дальнейшее законодательное развитие и практику применения мер гражданской защиты, направленных на оптимальное решение его задач с целью обеспечения защиты жизни, здоровья физических лиц, их имущества, в частности, а также создание условий, необходимых для безопасного развития и функционирования всех институтов общества в целом.

Статья 4 Закона Украины «О правовых принципах гражданской защиты» как раз и определяет систему принципов гражданской защиты, к которым относятся: гарантирование государством гражданам конституционного права на защиту жизни, здоровья и их имущества, а юридическим лицам - права на безопасное функционирование; добровольности при привлечении людей к осуществлению мероприятий в сфере гражданской защиты, связанных с риском для жизни и здоровья; комплексного подхода к решению задач гражданской обороны; создание системы рациональной превентивной безопасности с целью максимально возможного, экономически обоснованного уменьшения вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций и минимизации их последствий; территориальности и функциональности единой системы гражданской защиты; минимизации нанесения вреда окружающей среде; гласности, свободного доступа населения к информации в сфере гражданской защиты в соответствии с законодательством [9, ст.4].

Следовательно, данный закон определяет семь видов принципов гражданской защиты населения, но они, на наш взгляд, не полностью отражают систему исходных принципов, которые могут и должны применяться при защите населения и территорий от чрезвычайных ситуа-

ций в мирное время и в особый период.

Анализ действующего законодательства, касающегося регулирования общественных отношений в сфере гражданской защиты, позволяет выделить и другие принципы гражданской защиты населения, применение которых, по нашему мнению, при охране и защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций крайне необходимо.

Существующая система принципов не предусматривает такого неотъемлемого принципа, для любой сферы или вида деятельности, как ответственность субъектов властных полномочий, без которого невозможно нормальное функционирование гражданской защиты.

По этому поводу уместно вспомнить, что статья 4 Закона Украины «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера» выделяет принцип личной ответственности и заботы граждан о собственной безопасности, неукоснительного соблюдения ими правил поведения и действий в чрезвычайных ситуациях, а также ответственности в пределах своих полномочий должностных лиц за соблюдение требований указанного закона.

Кроме того, мероприятия гражданской обороны должны быть направлены не только на обеспечение безопасности физических и юридических лиц в чрезвычайных ситуациях, но и на заблаговременное предупреждение возникновения таких ситуаций, что также необходимо отнести к основам функционирования института гражданской защиты. Данный принцип непосредственно связывается с деятельностью по проведению постоянного мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций.

Эффективное осуществление как предупредительных мер, так и мероприятий гражданской защиты, связанных с реальным возникновением чрезвычайных ситуаций, невозможно без учета экономических, природных или других характеристик, особенностей территорий и степени реальной угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, что требует законодательного закрепления.

На наш взгляд, эффективность функционирования института гражданской защиты зависит и от использования положительного мирового опыта организации деятельности по осуществлению мероприятий гражданской защиты.

Следует отметить, что даже в случае своевременного, комплексного и эффективного реагирования специальных служб и других субъектов публичной администрации на ту или иную чрезвычайную ситуацию существует угроза возникновения определенного риска. Поэтому, мы думаем, что было бы не лишним ввести принцип приемлемого риска и платы за риск, параметры которого обязательно должны быть обоснованными, а размер платы должен зависеть от степени потенциальной опасности и быть пропорциональным величине возможного ущерба.

Таким образом, поскольку Закон Украины «О правовых принципах гражданской защиты» определяет основные принципы административно-правового регулирования в сфере гражданской защиты, регламентирует порядок проведения таких мероприятий, является одной из основных, после Конституции Украины, норм правового регулирования этого института, то, мы думаем, что для эффективного функционирования института гражданской защиты и одинакового применения зако-

нодательства Украины, которым регулируются административно-правовые отношения, возникающие при наступлении чрезвычайных ситуаций или при введении специальных режимов, необходимо дополнить перечень принципов, определенных в данном законе (9,ст.4), следующими принципами:

- личной ответственности физических и юридических лиц за заботу граждан о собственной безопасности, а также действия или бездействия в условиях чрезвычайных ситуаций и при введении на территории Украины специальных режимов;

-личной ответственности должностных и служебных лиц, в пределах их полномочий, за действия, решения или бездействия в условиях чрезвычайных ситуаций и при введении на территории Украины специальных режимов;

-учет экономических, природных или других характеристик, особенностей территорий и степени реальной угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций;

-принцип приемлемого риска и платы за риск;

-планирование и осуществление мероприятий по предотвращению возникновения чрезвычайных ситуаций;

- непрерывный мониторинг и прогнозирование чрезвычайных ситуаций;

-использование положительного мирового опыта организации деятельности по осуществлению мероприятий гражданской защиты.

Подводя итог вышеизложенному, можно утверждать, что для эффективной деятельности в сфере гражданской защиты все принципы должны быть взаимосвязаны и взаимообусловлены. Соблюдение одних должно способствовать реализации других и, наоборот, нарушение любого из принципов отрицатель-

но сказывается на выполнении других принципов. Основное их значение состоит в том, что они определяют правовое содержание, практическую организацию и реальное функционирование гражданской защиты населения.

Комплексное применение всех принципов будет способствовать оптимальности и эффективности управления органами исполнительной власти, которые предназначены для обеспечения защиты населения в условиях чрезвычайного положения.

### Литература:

1. Конституция Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. К. Маркс, Ф. Энгельс Соч. т.20. с.34.
3. Юридическая энциклопедия: В 6т. / Редкол: Ю. С. Шемшученко (председатель Редкол) и др. - М.: «Укр.энцикл», 1998 - т.5: П-С - 2003. - 736с; С.110
4. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение / А.П. Коренев. - М.: Юрид. лит, 1978. - 142 с.
5. Скаун О.Ф. Теория государства и права: Учебник / Пер. с рус. - Харьков: Консум, 2001. - 656с
6. Административное право Украины. Академический курс: Учебник: В двух томах: Том 1. Общая часть / Ред. коллегия: В.Б. Аверьянов (председатель). - М.: Издательство «Юридическая мысль», 2004. - 584с, с.82
7. Колпаков В.К., Административное право Украины: Учебник - М.: Юрик Интер, 1999. - 544с, с.19
8. Кузьменко А.В. Процессуальные категории административного права: Монография. - НАВДУ, Львов: ОАО «Львовская книжная фабрика» Атлас «, 2004. - 232 с., С.98, 99, С.115-118
9. Закон Украины «О правовых принципах гражданской защиты» от 24.06.2004 № 1859-IV / Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР), 2004, N 39, ст.488