

*Басов А. В.,  
доктор юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Кримського інституту права*

## ПОНЯТТЯ «НАДЗВИЧАЙНА СИТУАЦІЯ»: НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА НАУКОВІ ПІДХОДИ ВИЗНАЧЕННЯ

**Анотація.** У статті здійснений аналіз наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення поняття «надзвичайна ситуація». Автором досліджено наукові позиції вчених щодо визначення вказаного поняття. Проаналізована довідкова література різних історичних періодів. Крім того, досліджено нормативно-правові акти щодо визначення поняття «надзвичайна ситуація». Дослідження завершується пропозицією автора щодо закріплення єдиного уніфікованого поняття надзвичайна ситуація.

**Ключові слова:** аналіз, історичний період, надзвичайна ситуація, нормативно-правовий акт, поняття, пропозиція.

**Постановка проблеми.** Соціально-політична ситуація, що склалася у державі, починаючи з дня набуття незалежності, характеризується комплексом складних, часто суперечливих процесів, тенденцій і явищ, серед яких складний фінансово-економічний стан на ринку товарів та послуг, затримка з виплатою заробітної плати у бюджетній сфері, існуючі проблеми у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю тощо. Реформи, що проводяться в соціально-політичному й економічному житті української держави, породили протягом останнього десятиліття не тільки позитивні, але й деякі негативні тенденції. До числа останніх можна віднести: ослаблення вертикалі державної влади, правовий нігілізм, погіршення життя населення, збільшення протиріч у суспільстві тощо.

Зазначені явища прямо або безпосередньо створюють «підґрунтя» для виникнення надзвичайної ситуації, кількість яких з кожним роком збільшуються, а негативні наслідки яких стають більш масштабними. В підтвердження наведеному можна навести деякі офіційні дані. Так, у період з 1998 по 2014 рр. в Україні зареєстровано 10177 надзвичайних ситуацій: 4808 техногенного, 2898 природного, 1071 соціально-політичного характеру, з яких частка державного рівня становить 2,0%, регіонального – 7,15%, решта – місцевого та локального рівнів (відповідно 32,8 та 58,2%). При цьому за 12 років загальна кількість постраждалих від цих ситуацій становить близько 38,5 тис. осіб, з яких загинуло 6,6 тис. осіб; матеріальні збитки оцінюються сумою у 119,1 млрд. грн. [13, с. 1].

Досліджуючи статистичні дані щодо кількості надзвичайних ситуацій за останні декілька років, варто зазначити, що у 2012 році в Україні сталося 312 надзвичайних ситуацій і порівняно з 2011 роком їх кількість зменшилася на 15%. За масштабами у 2012 році надзвичайні ситуації розподілялись на: державного рівня – 8; регіонального рівня – 12; місцевого рівня – 131; об'єктового рівня – 161 [14, с. 2].

У 2013 році зареєстровано 165 надзвичайних ситуацій техногенного характеру, що на 16% менше, ніж у 2012 році (196 надзвичайних ситуацій) та 126 надзвичайних ситуацій природного характеру, що на 18% менше показника попереднього року, коли було зареєстровано 152 такі ситуації. Тенденція до зменшення кількості надзвичайних ситуацій у 2013 році, порівняно з 2011 роком, чітко проявилася серед надзвичайних ситу-

ацій техногенного характеру. Так, у 2,5% зменшилась кількість надзвичайних ситуацій, пов'язаних з раптовим руйнуванням будівель та споруд, на 19% – пов'язаних з пожежами та вибухами, на 13% – з катастрофами на транспорті [15, с. 4].

Така ситуація перш за все пов'язана з підвищеним антропогенним навантаженням на оточуюче середовище (надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру), а також з існуючими соціальними протиріччями, економічною нестабільністю (надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру). У зв'язку із наведеним постає питання щодо попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (далі – НС). Тому проблема розробки ефективного державного механізму запобігання, припинення та ліквідації наслідків НС повинна бути ключовою у життєдіяльності суспільства та держави, яке претендує на статус демократичної. У зв'язку з цим зазначимо, що у сучасному світі не існує більш актуального і разом з тим складного, з точки зору втілення в практику діяльності органів публічного управління, завдання, ніж ефективне реагування на НС будь-якого характеру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові розробки, що були проведені раніше, значну увагу приділяли питанням організаційного, правового та психологічного забезпечення діяльності правоохоронних органів, органів внутрішніх справ з питань запобігання, припинення та ліквідації НС будь-якого характеру. Слід зазначити, що загальнотеоретичні питання діяльності органів внутрішніх справ у НС у своїх працях досліджували такі вчені: О. М. Бандурка (управління органами внутрішніх справ в особливих умовах), С. О. Кузніченко (діяльність органів внутрішніх справ в особливих умовах), Гушин В. В. (характеристика надзвичайного стану) та інші.

Безумовно, дослідження цих питань має велике теоретичне та практичне значення для розробки пропозиції щодо вдосконалення діяльності правоохоронних органів в зазначених умовах. Однак питання щодо характеристики поняття НС були розглянуті фрагментарно.

**Мета** запропонованої наукової статті полягає у проведенні аналізу наукових праць та нормативно-правових актів щодо здійснення характеристики поняття НС. Наукова новизна проведеного дослідження полягає в удосконаленні існуючих підходів до визначення поняття НС.

**Виклад основного матеріалу.** Зауважимо, що НС як поняття вже стало юридичною конструкцією, частиною юридичної техніки фахівців – правотворців та правозастосовників. Цей законодавчий термін використовується в цілому ряді законів і підзаконних актів, охоплює своїм змістовим полем інші законодавчі терміни, що визначають небезпечні явища. Зазначене поняття при своїй стислій формі має дуже широкий зміст. Ним зручно оперувати спеціалісту, воно легко піддається систематизації. Поняття має досить високий рівень узагальнення і абстрактності. Поняттям «НС» користуються всі органи публічного управління, що в свою чергу веде до підвищення якості викладеної інформації про небезпечні фактори, а значить – під-

вищення ефективності взаємодії та управління в умовах негативних і небезпечних ситуацій [1, с. 15].

Проте під час існування СРСР термін «НС» майже не використовувався в нормативно-правових актах. У той час вживався термін «особливі умови» або «надзвичайна обстановка». У суспільстві існувала думка, що для соціалістичного суспільства не характерним є виникнення НС, особливо соціально-політичного характеру, вони властиві лише для капіталістичних держав. Поняття НС неможливо було знайти у жодному тлумачному, юридичному чи енциклопедичному словнику. Але необхідність існування поняття, яке б описувало і об'єднувало всі фактори небезпеки, показувало б негативну оцінку суспільства до цих явищ, була великою, що й викликало появу терміна «НС».

Починаючи аналіз характеристики поняття «НС», слід зазначити, що в межах даного дослідження ми розглянемо дане поняття як юридичну та наукову категорію.

Термін НС як юридична категорія вперше на законодавчому рівні був використаний у тимчасовому положенні «Про створення державної загальносоюзної системи щодо попередження і дій у надзвичайних ситуаціях», що затверджено постановою Ради міністрів СРСР № 1282 від 1990 року, в якому НС визначена як обстановка на об'єкті або частині території, що склалася у результаті аварії, катастрофи, стихійного або екологічного лиха, епідемії, епізоотії, яка може заповіяти або вже заповіяти значні матеріальні збитки, людські втрати та порушення умов життєдіяльності [2].

Зауважимо, що для радянського законодавства це була перша спроба визначення даного терміну, адже цей період характеризується величезною кількістю НС природного та техногенного характеру. Однак зміст наведеного визначення не охоплює НС соціально-політичного характеру у зв'язку з цим, що вказаний нормативний акт визначає порядок реагування лише на НС техногенного та природного характеру.

Вперше у національному законодавстві поняття «НС» було визначено у Законі України «Про цивільну оборону» (втратив чинність) [3]. У вказаному законі, НС визначається як порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті чи території, викликане аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, які привели чи можуть привести до людських чи матеріальних втрат.

Зазначимо, що вказане поняття досить великою мірою відображає характер явища, відображає негативне ставлення суспільства до таких явищ. Проте воно має дещо «обмежений» зміст, адже не охоплює НС соціально-політичного характеру. На нашу думку, така ситуація виникла у зв'язку з формуванням ознак даного поняття безпосередньо для ситуацій, що зумовлюють виникнення саме НС природного та техногенного характеру. Також, зауважимо, що на сьогодні на законодавчому рівні не сформульоване поняття, яке б містило ознаки як НС природного, техногенного та соціально-політичного характеру, адже це є недоцільним: по-перше, для НС природного, техногенного характеру та НС соціально-політичного характеру необхідний різноманітний правовий механізм їх врегулювання, а по-друге, у разі виникнення НС природного, техногенного характеру населенню необхідна допомога від органів державної влади, а у разі виникнення НС соціально-політичного характеру органи державної влади застосовують до населення заходи обмежувального характеру.

Необхідно зазначити, що після прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 15 липня 1998 року № 1099 «Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій», НС стала мати

як фактичні підстави – саме реальне небезпечне явище, так і юридичні підстави – компетентний орган державної влади проводить класифікацію цього явища як конкретної надзвичайної ситуації певного характеру, типу, виду, що одразу ж приводить до дії спеціально створений державою механізм по реагуванню на таку ситуацію, локалізацію й ліквідацію негативного фактору. У цій Постанові наводилося визначення НС – це порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом чи іншою небезпечною подією, яка призвела (може призвести) до загибелі людей та/або значних матеріальних втрат.

Проте слід зазначити, що Постановою Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 р. № 368 «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями» [4] був скасований вищезазначений Класифікатор НС і затверджений новий порядок класифікації НС техногенного та природного характеру за їх рівнями. Але вказана Постанова не визначає поняття НС, не дає переліку НС, що відносяться до НС природного, техногенного характеру. Це є досить суттєвим недоліком.

Таким чином, «НС», як юридична категорія вже стала юридичною конструкцією, частиною юридичної техніки фахівців – правотворців та правозастосовників.

Розглядаючи НС як наукову категорію необхідно зазначити, що до недавнього часу у вітчизняних тлумачних та енциклопедичних словниках визначення «НС» не наводилося. Тому вважаємо за доцільне розглянути зміст термінів «надзвичайний» та «ситуація». Так, тлумачний словник російської мови за загальною редакцією Н. Ю. Шведової поняття надзвичайний визначає як виключний, дуже великий, який все переважає. Спеціально для будь-чого призначений, не передбачений звичним ходом справи» [5, с. 770]. Під ситуацією розуміється сукупність умов і обставин, що створюють певну обстановку, стан» [5, с. 640]. Наведене тлумачення взагалі не відображає змісту поняття «НС», як фактору небезпеки для суспільства та держави.

Сучасний тлумачний словник російської мови за загальною редакцією С. О. Кузнецова, крім традиційного визначення цього терміну, надає більш розширене його тлумачення, а саме: надзвичайний – це екстремний, викликаний винятковими обставинами, не передбачений звичайним ходом справ [6, с. 927]. Під ситуацією розуміється обстановка, стан, що виникли внаслідок збігу, сукупності будь-яких умов і обставин [6, с. 743]. На нашу думку, ці поняття найбільш повно характеризують термін «НС» як фактору небезпеки.

Юридична енциклопедія вже містить визначення поняття «НС», під якою слід розуміти порушення нормальних умов життя і діяльності людей на території чи об'єкті, спричинених аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, пожежею, що призвели або можуть призвести до загибелі людей, значних матеріальних втрат, істотного погіршення стану навколишнього природного середовища [7, с. 21]. Проте зміст даного визначення майже повністю збігається з поняттям, що міститься у законодавстві.

Проведений аналіз думок відносно тлумачення поняття «НС» свідчить, що майже всі дослідники вважають, що НС – це, по-перше, виняткова або виключна обставина, по-друге, НС має непередбачений характер.

Досліджуючи наукове визначення поняття «НС», необхідно зазначити, що перше наукове визначення «НС» дає у своїх роботах Б. М. Порфір'єв. На думку вченого НС – це зовні несподівана обстановка, що виникла раптово і характеризується насамперед людськими жертвами, невизначеністю, гостроконфліктністю, стресовим станом населення, значними

соціально-екологічними та економічними збитками, необхідністю швидкого реагування (прийняття управлінських рішень), великими людськими, матеріальними та часовими затратами на проведення евакуаційно-рятувальних робіт, ліквідацію негативних наслідків (руйнування, пожежі та інше) [8, с. 36-37; 9, с. 17-26]. Дане визначення ще було наведене за часів існування радянського союзу, проте, не дивлячись на його розгорнуту форму, на сучасному етапі розвитку суспільства, промисловості воно не відображає всього різноманіття та складності реально існуючих ситуацій.

Авторський колектив підручнику «Захист населення і господарчих об'єктів у надзвичайних ситуаціях. Радіаційна безпека» вважає, що НС – це обстановка, що склалася у результаті аварії, катастрофи, стихійного лиха, що причинили або можуть спричинити людські жертви, шкоду здоров'ю людей або оточуючому середовищу, значні матеріальні втрати, порушення нормальних умов життєдіяльності людей [10, с. 22]. На жаль, дана точка зору описує лише НС техногенного та природного характеру і то не в повному обсязі. Також, автори не враховують і НС соціально-політичного характеру, що не може не відобразитись на повноті визначення і характеристики НС як негативного соціального явища.

На думку А. П. Зайцева, під НС слід розуміти обставини, що виникають внаслідок стихійного лиха, аварії та катастрофи у промисловості або на транспорті, екологічних катастроф, диверсій або фактів воєнного, соціального і політичного характеру, які оказують значний вплив на життєдіяльність людей, економіку, соціальну сферу або природне середовище [11, с. 4]. Наведене визначення перераховує лише види НС, не дає характеристику суспільних відносин, що виникають за таких умов і має надмірну переваженість термінами, що за своїм змістом поглинають один одного: диверсія входить до змісту НС воєнного характеру.

Кульба В. В. вважає, що НС – це небажаний збіг факторів і подій, що складають загрозу життю людей, що порушують умови їх нормальної життєдіяльності та перешкоджають виробничій, побутовій та іншим видам діяльності [12, с. 8]. Зазначена точка зору щодо визначення поняття НС є дуже абстрактною, адже під ознаки цього поняття підходить майже будь-яка подія. Наприклад, проведення дня вшанування пам'яті по загиблими кримськими татарами, що проходить 18 травня кожного року. Під час її проведення порушуються нормальні умови життєдіяльності населення, адже обмежується рух громадського транспорту у місті, не працюють місця громадського харчування, продовольчі магазини, змінюється або припиняється робота державних установ на прилеглих територіях від місця проведення, а також для охорони громадського порядку залучаються місцеві та придані сили органів внутрішніх справ. Проте даний захід не можна визнати як НС.

**Висновки.** Слід констатувати, що в наукових дослідженнях, в чинному законодавстві використовуються різноманітні поняття для визначення НС. Проведений вище аналіз свідчить, що відсутність єдиного підходу до визначення поняття «НС» серед вчених, правотворців та правозастосовників створює певні перешкоди на шляху розробки єдиного, ефективно діючого адміністративно-правового механізму забезпечення громадської безпеки у розглянутих умовах.

На сьогодні майже в усіх нормативно-правових актах та наукових дослідженнях, що присвячені даному питанню, НС визначається як певна обстановка, що створює загрозу або завдала певних збитків суспільству, природному середовищу та державі в цілому. Проте проаналізовані визначення характеризують НС лише як тимчасове негативне явище, наслідки якого

вже виникли або можуть виникнути. Однак ми вважаємо, що цього недостатньо.

Дослідження поняття «НС», як юридичної категорії свідчить, що нормативно-правові акти визначають лише ті ознаки та елементи НС, на які держава може зреагувати та ліквідувати швидко і оперативно. Однак, зовсім не враховуються наслідки, що спричинить НС у майбутньому, як та чи інша НС відобразиться на суспільстві у майбутньому, на здоров'ї населення, на суспільних відносинах тощо. Так, наприклад, аварія на Чорнобильській атомній станції спричинила кардинальну зміну життя понад 300 тис. чоловік, проте назвати дану НС лише обставиною, що спричинила порушення життєдіяльності населення, не можна.

Тому з урахуванням наведеного під НС пропонуємо розуміти обставини, що виникли на певній території та склалася у результаті небезпечного природного, техногенного або соціально-політичного явища і характеризуються ускладненням життя суспільства на певний час, створює загрозу життєво важливим інтересам особистості та держави в цілому і може тягнути за собою суттєві зміни у житті в суспільстві, зміну державного устрою, конституційного строю, форми правління, велику кількість людських жертв, шкоду оточуючому природному середовищу, і для ліквідації якої необхідне застосування особливих заходів правового, економічного, організаційного характеру.

#### Література:

1. Кузнichenko С. О. Управління органами внутрішніх справ в особливих умовах, викликаних аномальними явищами техногенного і природного характеру: Наукове видання / С.О. Кузнichenko. – Харків: Вид-во НУВС, 2001. – 210с.
2. О создании государственной общесоюзной системы по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях № 1282 від 1990 року // Ведомости Совета народных депутатов и Совета Министров СССР. – 1990. – № 1276. – Ст. 678.
3. Про цивільну оборону: Закон України від 03.02.93 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 14. – Ст. 124 (втратив чинність).
4. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2004 р. № 368 [Електронний ресурс]. – К.: CD-вид-во «Инфодиск», 2008. – 1 електрон. опт. диск (CD-ROM): кольор.; 12 см. – (Правовая система «Инфодиск»: законодательство Украины, май 2008). – Сист. вимоги: ПК не нижче P-233; 32 Mb RAM; Windows 95/OSR2/98/NT SP6/2000/XP.
5. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка / Российская Академия наук, Институт русского языка; Российский фонд культуры. – М.: АЗЪ, 1997. – 940 с.
6. Современный толковый словарь русского языка / Гл. ред. С. А. Кузнецов. – СПб.: «Норинт», 2002. – 960 с.
7. Юридична енциклопедія: В 6 т. – Т.4. / Голов. ред. кол. Ю. С. Шумшченко. – К.: «Укр. енцик», 1998. – 720 с.
8. Порфирьев Б. Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: анализ методологии и проблемы организации / Б. Н. Порфирьев. – М.: Наука, 1991. – 136 с.
9. Порфирьев Б. Н. Организация управления в чрезвычайных ситуациях: (Проблемы предотвращения и сокращения масштабов последствий технологических и природных катастроф) / Б. Н. Порфирьев. – М.: Знание, 1989. – 64 с.
10. Сантарович М. В., Долидович А. В., Захарченко В. В. Защита населения и хозяйственных объектов в чрезвычайных ситуациях. Радиационная безопасность. – Мозырь: ООО ИД «Белый ветер», 2005. – 372 с.
11. Зайцев А. П. Чрезвычайные ситуации. Краткая характеристика и классификация / А. П. Зайцев / Сб. науч. трудов. «Военные знания». – М., 1997. – С.3-12.
12. Кульба В. В. Управление в чрезвычайных ситуациях: [учебное пособие] / В. В. Кульба. – М.: Рос. гос. гуманитар. ун-т, 1998. – 188 с.
13. Виприцький А. О. Адміністративний примус в умовах надзвичайного стану: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / А. О. Виприцький. Д.: 2011. – 20 с.

14. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів резервного фонду державного бюджету у 2012 році. – Київ: Рахункова палата України, 2012. – 27 с.
15. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів резервного фонду державного бюджету у 2013 році. – Київ: Рахункова палата України, 2013. – 41 с.

**Басов А. В. Понятие «чрезвычайная ситуация»: нормативно-правовые и научные подходы определения**

**Аннотация.** В статье осуществлен анализ научных трудов и нормативно-правовых актов относительно определения понятия «чрезвычайная ситуация». Автором исследованы научные позиции ученых относительно определения указанного понятия. Проанализирована справочная литература разных исторических периодов. Кроме того, исследованы нормативно-правовые акты относительно определения понятия «чрезвычайная ситуация». Исследование

завершается предложением автора по закреплению единого унифицированного понятия чрезвычайная ситуация.

**Ключевые слова:** анализ, исторический период, чрезвычайная ситуация, нормативно-правовой акт, понятие, предложение.

**Basov A. The concept of «emergency»: legal and scientific approaches definition**

**Summary.** The article presents the analysis of scientific papers and legal acts regarding the definition of «emergency». The authors investigated the scientific positions of scientists on the definition of this concept. References analyzed from different historical periods. In addition the investigated regulations on the definition of «emergency». The study concludes the author proposal to consolidate the concept of a single, unified emergency.

**Key words:** analysis, historical period, emergency, law or regulation, concept proposal.