

УДК 351.78; 352

*Р. В. ПРИХОДЬКО*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ І ТЕРИТОРІЙ ВІД НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

*Здійснено науково-теоретичний аналіз складових організаційно-правового механізму регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій.*

**Ключові слова:** надзвичайна ситуація, сфера захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій, організаційно-правовий механізм.

*The scientific-theoretical analysis of the components of organizational and legal mechanism for regulating areas of population and territories from emergency.*

**Key words:** emergency situation, the scope of population and areas of relief, and organizational and legal mechanism.

Україна на сьогодні є найбільш критичним регіоном Європи з техногенного навантаження та потенційної небезпеки шкідливих виробництв для населення і навколишнього середовища, яку в 5-6 разів перевищує середньоевропейський рівень. У країні знаходиться більш ніж 2000 великих стаціонарних потенційно небезпечних об'єктів, до яких, зокрема, відносяться АЕС, тепло- і гідроелектростанції, хімічні виробництва та сховища. На території України знаходиться понад 1,3 тис. об'єктів господарювання, на яких зберігається або використовується у виробничій діяльності більше 440 тис. т небезпечних хімічних речовин, у тому числі близько 8 тис. т хлору та 214 тис. т аміаку. Усього в зонах можливого хімічного зараження мешкає понад 12,0 млн осіб (близько 26 % населення країни). В аварійному стані перебуває більше третини водопровідно-каналізаційних і теплових мереж, понад 20 % мостів та шляхопроводів. Потребують заміни 87 % рухомого складу міського електричного транспорту, 70 % автотранспорту, який використовується у сфері благоустрою, близько 40 % насосного обладнання та коглів, понад 20 тис. ліфтів тощо. Протягом 2009 р. в Україні виникло 264 класифікованих надзвичайних ситуації техногенного, природного та соціально-політичного характеру [6]. Усе це потребує чітких механізмів регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій.

Дослідженню й розвитку загальної теорії та практики формування й функціонування механізмів державного регулювання безпеки відводилось значне місце в працях багатьох відомих українських і зарубіжних учених, зокрема: В. Геєйця, В. Ляшенко, В. Мунтіяна, О. Новікової, В. Пілюшенко, Г. Ситника, В. Шлемко. Значним внеском у розвиток науки державного регулювання й забезпечення безпеки є праці сучасних українських учених: В. Богдановича, О. Власюка, В. Косевцова, В. Ліпкана, В. Предборського та ін. Суттєвою особливістю аналізованих суспільних відносин у сфері захисту населення і територій від НС є те,

що вони утворюють складний комплексний організаційно-правовий інститут, якому притаманні певні риси, що потребують поглибленого аналізу. Такий аналіз здійснюють О. Труш [8], В. Комарницький [5, с. 80–87], Н. Клименко [4].

Однак дослідники розглядали тільки окремі аспекти теорії забезпечення національної безпеки без урахування особливостей регулювання розвитку безпеки регіонів. Проте питанню організаційно-правових механізмів регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій, їх реалізації не було приділено недостатньої уваги.

Метою даної статті є аналіз існуючих організаційно-правових механізмів регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій і виокремлення основних напрямів їх удосконалення.

Техногенна та екологічна небезпека поглиблюється соціально-політичними заворушеннями, викликаними економічною та фінансовою нестабільністю, зростанням кількості кримінальних подій, соціальною напругою в різних верствах суспільства. Усі це створює об'єктивні передумови зростання техногенних і техногенно-екологічних аварій, катастроф та інших надзвичайних ситуацій (НС) та необхідності посилення уваги з боку держави щодо вирішення завдань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Засадничою умовою розвитку організаційно-правового механізму регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій є перманентний аналіз їх стану, визначення існуючих недоліків і формування пріоритетних напрямів подальшого їх розвитку. Закони покликані регулювати відносини, що виникають між різноманітними державними органами щодо захисту населення і територій від НС, функціонування єдиної диспетчерської служби НС, взаємодії органів такої системи із іншими структурами державної влади та органами місцевого самоврядування, такими органами і громадянами у процесі державного управління.

О. Труш вважає, що формування правового простору у сфері реагування на НС здійснюється за такими основними напрямками: державна політика у сфері забезпечення функціонування державної системи з попередження і реагування на НС; забезпечення безпеки населення і навколишнього середовища, попередження і ліквідації НС; підвищення стійкості функціонування об'єктів і галузей економіки в НС; матеріально-технічне і фінансове забезпечення, створення надзвичайних резервних фондів; державний нагляд і контроль за виконанням заходів щодо забезпечення безпеки населення і територій від аварій і катастроф природного і техногенного характеру [8, с. 433].

У сфері захисту населення і територій від НС організаційно-правовий механізм має особливо ключове значення, адже при виникненні й ліквідації НС цей механізм задіює і діє одночасно відносно багатьох людей; по-друге, в ньому визначені регламенти щодо захисту людей та дії органів управління, сил і населення.

Головні функції щодо захисту населення і територій від НС покладаються на МНС України. Ефективну діяльність МНС України можна забезпечити лише з належною правовою основою, яка виключила б протиріччя та невизначення чинної системи законодавчого забезпечення діяльності цього міністерства, погоджувала

б державне управління стосовно даного організаційно-правового механізму всіх ланок влади [2, с. 17].

Як відзначає С. Волошин, нормативно-правове забезпечення МНС України нараховує сьогодні близько тисячі документів різного статусу, що в тій чи іншій мірі стосуються різних напрямків його компетенції. Ця кількість не враховує нормативно-правові акти з опосередкованих відносно НС питань трудових відносин, оподаткування, бухгалтерського обліку, підприємництва тощо, які є загальними для всіх суб'єктів суспільних відносин [3, с. 33].

На сьогодні законодавство у сфері цивільного захисту базується на положеннях Конституції України, включає Закони України та ухвалених відповідно до них низки нормативно-правових актів.

У Конституції України визначено завдання держави та органів влади у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій різного характеру. Так, у статті 3 визнається, що в Україні “людина, її життя, здоров'я та безпека є найвищою соціальною цінністю”, а права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. На неї покладено обов'язки щодо забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги по всій території [1].

У статті 50 закріплено право кожної людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Визначено, що така інформація ніким не може бути засекречена.

Кабінет Міністрів України, відповідно ст. 116, забезпечує проведення політики у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання (ст. 117).

На місцеві державні адміністрації на відповідній території (ст. 119) покладається, крім виконання законодавства у сфері захисту населення від НС, реалізація державних, регіональних програм соціально-економічного розвитку та охорони довкілля, результат реалізації яких нерозривно пов'язаний зі станом техногенно-екологічної безпеки та рівнем ризику виникнення НС [Там же].

Загальні засади реалізації положень Конституції безпеки населення та об'єктів економіки від негативних наслідків НС на теперішній час регулюються такими основоположними документами, як Закони України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру” та “Про правові засади цивільного захисту”. Положення Закону України “Про Цивільну оборону України” поступово втрачають свою актуальність і частково перебираються іншими законодавчими актами. Необхідно відзначити, що Закон України “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру” є відправною точкою створення нормативно-правової бази системи цивільного захисту в Україні.

Іншим базовим законодавчим актом, який було ухвалено в 2004 р., є Закон України “Про правові засади цивільного захисту”. Цей Закон, незважаючи на його вади, по суті є базовою доктриною переходу від цивільної оборони до цивільного захисту.

Після послаблення військово-політичної напруги у світі, яке припало на кінець ХХ ст., у міжнародному гуманітарному праві було запроваджене поняття цивільного захисту, зафіксоване у матеріалах 10-ї Міжнародної конференції з цивільного захисту, що відбулася в Аммані (Йорданія) 3 – 5 квітня 1994 р. Її учасники прийняли Універсальну Декларацію з цивільного захисту, в якій закликали уряди всіх держав переглянути термін “цивільна оборона”, поширюючи концепцію цивільної оборони за межі військових конфліктів.

В Україні термін “цивільний захист” почав вживатися поступово і спочатку без належного його визначення. Спочатку він з’являвся у нормативно-правових актах одночасно із терміном “цивільна оборона”: поряд із терміном “цивільна оборона” у дужках писали “цивільний захист” і навпаки. Скажімо, у Положенні про Єдину Державну систему органів виконавчої влади з питань запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру (ЄДС НС), затвердженому Кабінетом Міністрів України 3 серпня 1998 р., цей термін вже широко застосовується, хоча визначення його не наводиться. Перше юридично закріплене визначення терміну “цивільний захист” з’являється лише в Законі України “Про правові засади цивільного захисту” (2004 р.). Відповідно із цим документом, під цивільним захистом слід розуміти систему організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідеміологічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, а також добровільними рятувальними формуваннями [7].

Базуючись на основних положеннях Законів України “Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”, “Про Цивільну оборону України”, “Про правовий режим надзвичайного стану”, “Про правовий режим воєнного стану”, “Про аварійно-рятувальні служби”, “Про пожежну безпеку”, “Про об’єкти підвищеної небезпеки”, “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку”, “Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”, “Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи” Закон України “Про правові засади цивільного захисту” носить, по суті, перехідний характер і перебуває у стадії постійного удосконалення.

Законом України “Про правові засади цивільного захисту” введено відносно нові терміни для незалежної України: цивільний захист, єдина державна система цивільного захисту населення і території, підсистеми єдиної системи цивільного захисту, служба цивільного захисту, оперативно-рятувальна служба цивільного захисту, сили і засоби цивільного захисту, несприятливі побутові або нестандартні ситуації (ст. 1).

У цілому, з урахуванням загроз сьогодення та реалізації стратегічного напрямку щодо створення універсальної системи захисту населення від НС, у Законі визначаються правові, економічні та організаційні засади реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, безпеки та захисту населення, економіки і національного надбання від негативних наслідків техногенних і природних катастроф, мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи та інших техногенних аварій.

Ураховуючи, що захист населення і об'єктів економіки від НС розглядається як одна з найважливіших функцій місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, ці питання знайшли відображення в Законах України “Про місцеві державні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні”. Зокрема, у статті 21 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” визначено, що вони подають на затвердження відповідних рад і забезпечують виконання регіональних екологічних програм; інформують населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються для його поліпшення; організують роботу з ліквідації наслідків екологічних аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян; вносять пропозиції в установленому порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил.

До виключної компетенції сільських, селищних і міських рад, згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, відносяться функції щодо прийняття рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями та створення комунальних аварійно-рятувальних служб (ст. 26). До повноважень органів місцевого самоврядування віднесено питання щодо вжиття заходів з ліквідації наслідків НС, інформування про них населення, залучення в установленому порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення (ст. 33); надання одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха (ст. 34); створення та утримання за рахунок місцевих бюджетів комунальних аварійно-рятувальних служб, створення резервних фондів для ліквідації НС, вжиття у разі виникнення НС заходів щодо забезпечення громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, рятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей (ст. 38).

Особливості здійснення заходів щодо захисту населення і територій від НС в умовах правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану визначаються Законом України “Про правовий режим надзвичайного стану”.

Здійснення зазначених заходів в умовах правового режиму зони надзвичайної екологічної ситуації, його організаційне, фінансове та матеріально-технічне забезпечення, у тому числі відповідного режиму використання, охорони та відтворення природних ресурсів, встановлюється Законом України “Про зону надзвичайної екологічної ситуації”.

Особливості оцінки та реагування на НС воєнного характеру регламентується Законом України “Про правовий режим воєнного стану” та, до внесення змін до законодавчої бази, Законом України “Про цивільну оборону”.

Здійснення специфічних заходів медичного і біологічного захисту населення від НС, а саме: надання медичної допомоги постраждалим та їх лікування; забезпечення епідемічного благополуччя в зонах НС; виконання комплексу адміністративно-господарських, режимно-обмежувальних і спеціальних протиепідемічних та медичних заходів визначається Законами України “Про

забезпечення санітарного благополуччя населення”, “Про захист населення від інфекційних хвороб”, “Про ветеринарну медицину”.

Низка питань щодо координації діяльності органів виконавчої влади у сфері захисту населення і територій від НС в нормується постановами Кабінету Міністрів України, зокрема “Про затвердження положення Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій”, “Про затвердження Загального положення про спеціальну Урядову комісію з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру і Загального положення про спеціальну комісію з ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру регіонального, місцевого та об’єктового рівня”.

Аналіз організаційно-правового механізму свідчить, що норми Закону України “Про правові засади цивільного захисту” в окремих випадках дублюють і суперечать спеціальним законам, які також регулюють відносини у сфері НС, зокрема: “Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру”, “Про аварійно-рятувальні служби”, “Про Цивільну оборону України”, “Про пожежну безпеку”, “Про місцеві державні адміністрації”.

Дана ситуація є негативним наслідком відсутності концепції розвитку державної системи запобігання і реагування на НС та колізії у чинному нормативно-правовому полі через те, що до цього часу не внесено зміни до законодавчих актів у зв’язку з прийняттям Закону України “Про правові засади цивільного захисту”.

Окрім того, серед головних якісних недоліків, які характеризують сьогодні нормотворчий процес і його результати, слід виділити таке: наявність великої кількості змін, внесених до нещодавно прийнятих законів, що зумовлює нестабільність національного законодавства; диспропорцію у співвідношенні між законами і підзаконними актами на користь останніх, яка ускладнює процеси правозастосування; недостатню систематизованість тощо. Ураховуючи основні пріоритетні напрями щодо захисту населення і територій від НС, основним завданням на даний час є вдосконалення організаційно-правового механізму у сфері цивільного захисту, адаптації його до європейських стандартів і забезпечення гарантій, прав і законних інтересів населення з питань захисту від НС.

Ефективність заходів у сфері цивільного захисту напряму залежить від ефективності та досконалості законодавства. Основою розвитку державної системи захисту населення і територій від НС є стабільне та адаптоване до європейського законодавства право у зазначеній сфері.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
2. Берлач А. Управління у сфері запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в Україні: правові та організаційні засади / А. Берлач, А. Сіліна // Право України. – 2006. – № 8. – С. 16–20.
3. Волошин С. М. Нормативно-правове забезпечення техногенно-природної безпеки / С. М. Волошин // Надзвичайна ситуація. – 2000. – № 1. – С. 33–35.

4. *Клименко Н. Г.* Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / Н. Г. Клименко. – К., 2008. – 20 с.

5. *Комарницький В. М.* Правовий режим зон надзвичайних екологічних ситуацій в Україні / В. М. Комарницький ; Луганська академія внутрішніх справ ім. 10-річчя незалежності України. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2002. – 150 с.

6. Національна доповідь про стан техногенної і природної безпеки України у 2009 році. – Режим доступу : [http://www.mns.gov.ua/content/annual\\_report\\_2009.html](http://www.mns.gov.ua/content/annual_report_2009.html).

7. *Смирнов Б. А.* Цивільний захист: гносеологічний та аксіологічний аспект / Б. А. Смирнов, А. С. Дикань // Вісник НУК. – Режим доступу : <http://ev.nuos.edu.ua/content/tsiv>

8. *Труш О. О.* Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій (на прикладі Управління пожежної безпеки в Харківській області) : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 / О. О. Труш. – Х., 2003. – 19 с.

9. *Труш О. О.* Механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – 2010. – № 4. – С. 432–438.

*Надійшла до редколегії 11.04.2011 р.*