

*В. В. Федорчак,
к. держ. упр., докторант Навчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України, м. Харків*

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ

V. Fedorchak,
PhD in public administration, doctoral candidate of the Educational-scientific-production Centre,
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

THE WAYS OF IMPROVEMENT OF THE STANDARD AND LEGAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF EMERGENCY RISKS IN UKRAINE

У статті виокремлено шляхи вдосконалення державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Проаналізовано поточний стан і тенденції розвитку нормативно-правового забезпечення державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Зазначено, що на нинішньому етапі здійснюється пошук раціональної моделі нормативно-правового забезпечення цивільного захисту в Україні. Діагностовано недоліки нормативно-правового механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Підкреслено, що в межах існуючого нормативно-правового механізму державного управління ризиками надзвичайних ситуацій відсутні чіткі затверджені інструкції та дієвий механізм щодо профілактики виникнення надзвичайних ситуацій та усунення їх наслідків. Виділено напрями вдосконалення нормативно-правового механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій: розвиток державної політики у сфері цивільного захисту; забезпечення безпеки громадськості та довкілля; збільшення рівня стійкості функціонування економічних об'єктів у випадках виникнення надзвичайних ситуацій; забезпечення профілактики надзвичайних ситуацій та усунення їх наслідків.

The ways of improvement of public administration of emergency risks in Ukraine are allocated in the article. The current state and tendencies of development of standard and legal support of public administration of emergency risks in Ukraine is analyzed. It is noted that search of rational model of standard and legal support of civil protection in Ukraine is carried out at a present stage. The disadvantages of the standard legal mechanism of public administration of emergency risks are diagnosed. It is emphasized that there are no accurate approved instructions and effective mechanism on emergencies prevention and elimination of their consequence within the existing standard and legal mechanism of public administration of emergency risks. The following directions of improvement of the standard and legal mechanism of public administration of emergency risks are allocated: development of state policy in the sphere of civil protection; public and environment safety; augmentation of level of fastness of economic objects functioning in cases of emergencies; prevention of emergencies and their consequences elimination.

Ключові слова: вдосконалення, нормативно-правовий механізм, державне управління, ризики, надзвичайні ситуації.

Key words: improvement, standard and legal mechanism, public administration, risks, emergencies.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У сучасних умовах в Україні діє досить розвинений нормативно-правовий механізм державного управління у сфері цивільного захисту, який охоплює

багато аспектів вирішення значимих у цьому контексті питань. Однак досі проблемою залишається суттєва розгалуженість норм, закріплених у законодавчих і підзаконних нормативних актах стосовно

державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Крім того, нормативно-правовий механізм державного управління у сфері цивільного захисту, зокрема, стосовно ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, не відповідає світовим стандартам. Все вищезазначене обумовлює актуальність даного дослідження.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Особливості розвитку нормативно-правових механізмів державного управління у сфері цивільного захисту досліджували численні вчені, зокрема, такі, як: Ю.О. Абрамов [1], А.В. Белоусов [3], С.В. Белай [2] та ін.

Проте в науковій літературі не достатньо висвітленими залишаються питання вдосконалення нормативно-правового механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій.

МЕТА СТАТТІ

Метою роботи є виокремлення шляхів вдосконалення державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні.

Для досягнення поставленої мети в роботі необхідно вирішити наступні завдання:

- проаналізувати поточний стан і тенденції розвитку нормативно-правового забезпечення державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій;
- діагностувати недоліки нормативно-правового механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій;
- виділити напрями вдосконалення нормативно-правового механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У загальному випадку роль нормативно-правового механізму державного управління профілактикою надзвичайних ситуацій та усунення їх наслідків є визначальною виходячи з того, що він дозволяє:

- організувати розподіл збору й обробки інформації з різних рівнів державного управління надзвичайними ситуаціями;
- оптимізувати процес побудови системи підтримки прийняття рішень і співвіднесення її з системою відповідальності за недотримання законодавчо встановлених норм;
- раціоналізувати взаємозв'язок експертної оцінки з діями посадовців, до повноважень яких входить державне управління у сфері цивільного захисту;
- визначити межі свободи щодо прийняття посадовою особою рішень стосовно державного управління у сфері цивільного захисту;
- розподілити функції, права й обов'язки учасників державного управління стосовно сфери цивільного захисту;
- здійснити упорядкування часового навантаження, потрібного для впровадження державно-управлінських функцій стосовно цивільного захисту [1; 3].

Перш ніж безпосередньо розглядати нормативно-правовий механізм державного управління у сфері цивільного захисту, зокрема, стосовно ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій, доцільно розглянути дефініцію правового забезпечення управління у загальному випадку.

Так, визначення правового забезпечення управління уперше було зафіксоване в управлінській науці стосовно кібернетичних систем, які мали у своєму складі людину як частину автоматизованої системи управління. Пізніше було надано визначення правового забезпечення управління як засобу управління відносно визначеної практичної сфери.

Фактично є можливість визначити правове забезпечення управління в якості формування та підтримки конструктивних характеристик організаційно-функціонального характеру, які притаманні системам управління, через здійснення упорядкованого впливу всіх наявних юридичних засобів.

У цілому, система нормативно-правового забезпечення державного управління надзвичайними ситуаціями, зокрема, ризиками їх настання та розвитку, складається з сукупності законів та підзаконних нормативно-правових актів, які формують правове поле для забезпечення діяльності органів держави і життєзабезпечення населення в умовах настання та розвитку надзвичайних ситуацій.

У цілому, на нинішньому етапі нормативно-правову базу державного управління профілактикою настання та розвитку надзвичайних ситуацій складають закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України тощо.

Зокрема, серед законів України ключовими слід уважати такі:

- Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI;
- Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кодексу цивільного захисту" від 02.10.2012 № 5404-VI;
- Закон України "Про захист населення від інфекційних хвороб" від 06.04.2000 № 1645-III;
- Закон України "Про зону надзвичайної екологічної ситуації" від 13.07.2000 № 1908-III;
- Закон України "Про об'єкти підвищеної небезпеки" від 18.01.2001 № 2245-III;
- Закон України "Про перевезення небезпечних вантажів" від 06.04.2000 № 1644-III;
- Закон України "Про правовий режим воєнного стану" від 12.05.2015 № 389-VIII;
- Закон України "Про правовий режим надзвичайного стану" від 16.03.2000 № 1550-III;
- Закон України "Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 27.02.1991 № 791а-XII [2; 3].

В Україні регулювання процесів профілактики надзвичайних ситуацій та реагування на випадки їх настання та розвитку здійснюється комплексно з правової точки зору. Переважно подібне регулювання концентрується на галузях адміністративного, екологічного та трудового права.

Проте необхідно проаналізувати особливості еволюції вітчизняного законодавства стосовно сфери цивільного захисту.

Так, у процесі вирішення проблеми підтримки громадської безпеки з організаційно-правової точки зору провідні країни світу поступово вдосконалювали власне законодавство відносно надзвичайних ситуацій: від затвердження законів, що регулювали дії в умовах настання та розвитку конкретних видів небезпек до ухвалення законів, що регламентували загальні концептуальні дії.

Протягом останніх років в Україні було вдосконалено концепцію державного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Подібні заходи зумовлені тим, що питання безпеки та захисту населення, а також економічних і культурних об'єктів від настання та розвитку надзвичайних ситуацій нині сприймаються як складова державної безпеки з визнанням пріоритету саме цивільного захисту населення та території від різнохарактерних загроз, що можуть виникнути протягом мирного часу на відміну від вирішення проблем цивільної оборони, орієнтованої на воєнний час. Так, на нинішньому етапі здійснюється пошук раціональної моделі забезпечення цивільного захисту з прийняттям до уваги функціонального принципу реагування з боку держави на випадки настання та розвитку надзвичайних ситуацій замість використання галузевого принципу.

Проте розвиток державної системи цивільного захисту в Україні супроводжувався наявністю суттєвої кількості колізій законодавства, орієнтованого на регулювання надзвичайних ситуацій, а також фактичного функціонування децентралізованої системи прогнозування, профілактики, виявлення та нейтралізації надзвичайних ситуацій на державному рівні.

У цьому контексті необхідно звернути увагу на прийняття у 2012 році Кодексу цивільного захисту, який регулює відносини, пов'язані з захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, права й обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності.

Прийняття Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI забезпечило низку таких переваг:

- кодифікація законодавства, що регулювало надзвичайні ситуації;
- уніфікація термінологічної бази нормативно-правових актів стосовно цивільного захисту;
- усунення дублюючих управлінських функцій органів публічної влади.

Відносно нормативно-правового забезпечення щодо державного управління надзвичайними ситуаціями, зокрема, їх профілактики [1; 2].

Правові норми у цій сфері до прийняття Кодексу регулювали близько 10 законів України, при цьому

частина з них втратила свою актуальність та потребувала скасування. Крім того, деякі закони, зокрема, Закон України "Про Цивільну оборону України" та Закон України "Про правові засади цивільного захисту" дублювали одне одного стосовно термінології.

Відповідно, метою прийняття Кодексу цивільного захисту було усунення суперечностей та дублювання законодавства, розмежування повноважень і функцій центральних і місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання, а також визначення у єдиному законодавчому акті засад державної політики у сфері цивільного захисту.

Так, після введення в дію Кодексу цивільного захисту втратили чинність:

- Закон України "Про Цивільну оборону України";
- Закон України "Про пожежну безпеку";
- Закон України "Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони";
- Закон України "Про війська Цивільної оборони України";
- Закон України "Про аварійно-рятувальні служби";
- Закон України "Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру";
- Закон України "Про правові засади цивільного захисту".

Проте, як наслідок скасування зазначених законів, з'явилася низка питань, пов'язаних з браком термінологічного апарату в сфері цивільного захисту.

Так, у статті 2 "Визначення термінів" Кодексу цивільного захисту України присутнє визначення дефініції "запобігання виникненню надзвичайних ситуацій", яке розглядається в якості комплексу заходів правового, соціально-економічного, політичного, організаційно-технічного, санітарно-гігієнічного характеру, орієнтованих на регулювання безпеки з техногенної та природної точки зору, оцінку рівнів можливих ризиків, попереднє реагування на загрозу настання та розвитку надзвичайної ситуації враховуючи інформацію, що надійшла як результат здійснення експертизи, моніторингу, різнохарактерних досліджень і прогнозів відносно вірогідного перебігу подій з метою недопущення їх трансформації у надзвичайну ситуацію або зменшення її можливих наслідків.

Крім того, термін "ризик" присутній і у визначеннях пожежної та техногенної безпеки. Так, відповідно до Кодексу цивільного захисту України, під пожежною безпекою розуміється відсутність ризику настання та розвитку і розвитку пожеж, що є неприпустимим, та пов'язана з цим вірогідність нанесення шкоди населенню, довкіллю та матеріальним цінностям.

Що стосується визначення техногенної безпеки, то в цьому контексті розуміється відсутність ризику настання та розвитку аварій або катастроф в межах об'єктів, що є потенційно небезпечними, а також стосовно діяльності суб'єктів господарювання, які можуть спричинити їх настання та розвиток. Через тех-

ногенну безпеку характеризується рівень захисту населення та територій від техногенних надзвичайних ситуацій.

Проте необхідно відмітити, що в межах існуючого нормативно-правового механізму державного управління ризиками надзвичайних ситуацій відсутні чіткі затверджені інструкції щодо реалізації положень законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів стосовно попередження цих ризиків, а також відсутній дієвий механізм щодо контролю профілактики виникнення надзвичайних ситуацій. У цьому контексті необхідно відмітити, що на нинішньому етапі відсутнє чітке розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення зазначеного контролю [2; 3].

Відповідно, в нинішніх умовах в Україні нормативно-правовий механізм державного управління у сфері цивільного захисту, зокрема, стосовно ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій, потребує вдосконалення за наступними напрямками:

- державна політика у сфері цивільного захисту відносно забезпечення функціонування державної системи з профілактики і реагування на випадки настання та розвитку надзвичайних ситуацій;

- забезпечення безпеки громадськості та довкілля, профілактика настання та розвитку надзвичайних ситуацій;

- збільшення рівня стійкості функціонування економічних об'єктів у випадках настання та розвитку надзвичайних ситуацій;

- забезпечення профілактики надзвичайних ситуацій та усунення їх наслідків з матеріально-технічної й фінансової точки зору;

- забезпечення державного нагляду і контролю за реалізацією заходів щодо підтримки безпеки громадськості від випадків настання та розвитку надзвичайних ситуацій.

ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, проведення поточного дослідження уможливило отримання таких результатів.

1. Проаналізовано поточний стан і тенденції розвитку нормативно-правового забезпечення державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Зазначено, що на нинішньому етапі здійснюється пошук раціональної моделі забезпечення цивільного захисту з прийняттям до уваги функціонального принципу реагування з боку держави на випадки настання та розвитку надзвичайних ситуацій замість використання галузевого принципу.

2. Діагностовано недоліки нормативно-правового механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. Підкреслено, що в межах існуючого нормативно-правового механізму державного управління ризиками надзвичайних ситуацій відсутні чіткі затверджені інструкції щодо реалізації положень законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів стосовно попередження цих ризиків, а також відсутній

дієвий механізм щодо контролю профілактики виникнення надзвичайних ситуацій. У цьому контексті необхідно відмітити, що на нинішньому етапі відсутнє чітке розмежування повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення зазначеного контролю.

3. Виділено напрями вдосконалення нормативно-правового механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій: вдосконалення державної політики у сфері цивільного захисту відносно забезпечення функціонування державної системи з профілактики і реагування на випадки настання та розвитку надзвичайних ситуацій; забезпечення безпеки громадськості та довкілля; збільшення рівня стійкості функціонування економічних об'єктів у випадках виникнення надзвичайних ситуацій; забезпечення профілактики надзвичайних ситуацій та усунення їх наслідків; забезпечення державного нагляду і контролю за реалізацією заходів щодо підтримки безпеки громадськості.

Література:

1. Абрамов Ю.О. Моніторинг надзвичайних ситуацій / Ю.О. Абрамов, Є.М. Грінченко, О.Ю. Кірючкін та ін. — Х.: Вид-во АЦЗУ, 2005. — 530 с.

2. Бєлай С.В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика: монографія / С.В. Бєлай. — 2015. — 249 с.

3. Белоусов А.В. Методологічні аспекти удосконалення системи державного управління ризиками надзвичайних ситуацій / А.В. Белоусов // Інвестиції: практика та досвід. — 2014. — № 11. — С. 131—134.

4. Кравців С.Я. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / С.Я. Кравців, О.М. Соболев, А.Г. Коссе // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Сер. Державне управління. — 2017. — Вип. 1 (6). — С. 336—341.

References:

1. Abramov, Yu. O. (2005), "Monitoryng nadzvychaynykh sytuatsiy" [Monitoring of emergencies], Kyiv, Ukraine.

2. Byelay, S. V. (2015), "Derzhavni mekhanizmy protydyi kryzovym yavyscham sotsial'no-ekonomichnoho kharakteru: teoriya, metodolohiya, praktyka" [State mechanisms of counteraction to the crisis phenomena of social and economic character: theory, methodology, practice], Kyiv, Ukraine.

3. Belousov, A. V. (2014), "Metodolohichni aspekty udoskonalennya systemy derzhavnoho upravlinnya ryzykamy nadzvychaynykh sytuatsiy" [Methodological aspects of improvement of system of public administration by risks of emergency situations], Kyiv, Ukraine.

4. Kravtsiv, S. Ya. (2017), "Ryzkyk-oriyentovanyu pidkhd u derzhavnomu rehulyuvanni u sferi tekhnogennoi ta pozhezhnoi bezpeky" [The risk-focused approach in public administration in the sphere of technogenic and fire safety], Kharkiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 14.02.2018 р.