

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

*У статті проаналізовано законодавство, що регламентує діяльність державних органів в надзвичайних ситуаціях. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення системи державного управління у зазначеній сфері.*

**Ключові слова:** державне управління, надзвичайна ситуація, державні органи.

Стратегія соціально-економічного розвитку України визначає проблему захисту населення від негативного впливу надзвичайних ситуацій як одну з найважливіших функцій держави на сучасному етапі. Органами виконавчої влади, місцевого самоврядування проводиться велика робота зі створення нормативно-правової бази, удосконаленню заходів щодо захисту населення від надзвичайних ситуацій.

Останнім часом прийнято цілу низку законів регулюючих відносини в різних видах надзвичайних ситуацій: Закон України «Про аварійно-рятувальні служби» від 16 грудня 1999 р.; Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р.; Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 6 квітня 2000 р.; Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 р.; Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів» від 6 квітня 2000 р.; Закон України «Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 6 квітня 2000 р.; Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 16 березня 2000 р. та інші законодавчі акти. Також прийнята ціла низка підзаконних актів.

Проблемам удосконалення та розвитку системи державного управління в надзвичайних ситуаціях у свої працях приділяли увагу такі вчені, як: О.С. Алексєєв, В.М. Гессен, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.М. Григор'єв, Ю.В. Дубко, А.І. Єлістратов, В.В. Зуй, С.В. Ківалов, С.О. Магда, Б.М. Порфир'єв, С.В. Пчелінцев, В.Б. Рушайло, О.Ю. Синявська, А.С. Спаський, М.М. Тищенко, Х. Фольц, С.Д. Хазанов, М.Г. Янгол, О.Н. Ярмиш та інші. Проте ці вчені розкрили лише окремі аспекти

державного управління в надзвичайних ситуаціях або ж зачіпали їх побіжно, досліджуючи інші більш широкі або суміжні суспільні відносини.

Мета запропонованої наукової статті полягає у визначенні місця державного управління у надзвичайному законодавстві України.

Основоположним нормативним актом, який закріпив методологічні основи такого соціального явища як надзвичайна ситуація, є затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15.07.1998 р. № 1099 Порядок класифікації надзвичайних ситуацій [1]. Це положення закріпило чотири класи надзвичайних ситуацій по генезису: надзвичайні ситуації техногенного характеру; надзвичайні ситуації природного характеру; надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру; надзвичайні ситуації воєнного характеру. В цьому положенні закріплено всі види ймовірної негативної дії на соціум, у переліку видів кожного класу зазначені відомі на цей час аномальні явища підвищеної небезпеки, зазначені компетентні органи виконавчої влади, які відповідають за класифікацію конкретного виду надзвичайної ситуації.

Термін «правове забезпечення управління» з'явився в науці управління у зв'язку з появою кібернетичних людино-машинних систем управління, які в свій склад включають людину як складовий елемент та автоматизовані системи управління. Кібернетичні людино-машинні системи управління в час масового використання електронно-обчислюваних машин складають більшість соціальних систем управління. «Поняття «правового забезпечення управління» включає його нормативне регулювання і виконання права як засобу управління стосовно конкретної сфери практики. Правове забезпечення управління можна визначити як створення та

підтримку в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик систем управління за допомогою упорядкованого впливу всього арсеналу юридичних засобів» [2, с. 4–35].

Роль правового чинника в організації управління дуже велика і його не можна розглядати статично з однієї сторони. Роль правового забезпечення управління у забезпеченні функціонування механізму державного управління, у створенні оптимального режиму в управлінській діяльності обумовлена тим, що правовий чинник дозволяє:

- розмежувати і розподілити збір, опрацювання і напрямки результатів аналізу інформації з різноманітних рівнів управлінської структури;

- раціонально побудувати систему прийняття рішення і точно співвіднести її із системою відповідальності;

- більш раціонально розподілити в системі прийняття рішень співвідношення експертної оцінки з діями посадових осіб, відповідальних за прийняття і реалізацію прийнятої до виконання управлінської програми;

- визначити формальні (нормативні) межі свободи при прийнятті посадовою особою рішення з тим, щоб не припустити свовілля з одного боку, а з іншого боку – обмеження ініціативи. Саме тут правовий аспект тісно стикається з одним із найважливіших питань дослідження операції – з проблемою вибору рішень. (...Правовий чинник повинен сприяти закріпленню правил, при яких не можна припустити високих втрат у випадку прийняття помилкових рішень...);

- забезпечити розподіл функціональних ролей управляючих, їх прав і обов'язків, створити систему взаємозалежну із системою управлінських відносин;

- упорядкувати навантаження часу, необхідного для виконання управлінських функцій, зв'язати результати праці з чіткими критеріями, у тому числі і з мірою оплати праці, системою морального заохочення тощо [3, с.104]. Сама система правового забезпечення державного управління в умовах надзвичайних ситуацій являє собою сукупність законів та підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для функціонування державних органів та життєдіяльності населення в умовах надзвичайних ситуацій.

У зв'язку зі значним зростанням аварій і катастроф, стихійних лих, епідемій, епізоотій,

масових безладів, терористичних актів, військових конфліктів та інших надзвичайних ситуацій, що породжуються натуральними й антропогенними чинниками, загрозою глобального порушення екологічної рівноваги, соціального середовища в Україні Політика держави спрямована на формування і розвиток правової бази в надзвичайних ситуаціях у її новому стані.

«Формування правового простору в цій галузі здійснюється наступним основним напрямком:

1. Державна політика в області забезпечення функціонування державної системи по попередженню і реагуванню на надзвичайні ситуації.

2. Забезпечення безпеки населення і навколишнього середовища, попередження і ліквідація надзвичайних ситуацій.

3. Підвищення стійкості функціонування об'єктів і галузей економіки в надзвичайних ситуаціях.

4. Матеріально-технічне і фінансове забезпечення, надзвичайні резервні фонди.

5. Державний нагляд і контроль за виконанням заходів щодо забезпечення безпеки начелення від надзвичайних ситуацій» [4, с. 29].

Професор Порфир'єв Б.М. проводячи стислий аналіз проблем забезпечення суспільної безпеки в надзвичайних ситуаціях [5, с. 81–94] у США, у країнах Європи і Японії показує, що ці країни еволюційно йшли від створення окремих законів по конкретних видах небезпеки до формування у 70–80-х роках законів загальної концептуальної дії, що сьогодні і визначають національну політику в цій області.

У цьому зв'язку закордонний досвід дозволяє більш чітко показати світовий рівень розвитку національного законодавства, що регулює відношення в умовах надзвичайних ситуацій, а також використовувати цей досвід у практиці щодо механізму правового регулювання цієї проблеми в Україні.

Можно констатувати, що на даний час в Україні створюються три державні системи по реагуванню та запобіганню надзвичайним ситуаціям різних класів. Це система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру; система запобігання та реагування на надзвичайні ситуації соціально-політичного характеру (включаючи надзвичайні ситуації кримінального та некримінального характеру); система запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Кожна із зазначених систем має власну законо-

давчу базу, яка становить правове забезпечення функціонування відповідної системи [6, с.306].

Визначальним системи законодавства в галузі надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру стоїть Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [7], але він регулює відносини які виникають у найгіршому випадку розвитку надзвичайної ситуації соціально-політичного характеру та надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, але в основному при надзвичайних ситуаціях що мають кримінальний характер. Щодо надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру, які мають не кримінальний характер, то закону який би очолював систему законодавства в цій галузі на жаль поки нема.

Відносно системи реагування на надзвичайні ситуації воєнного характеру, то тут можна констатувати деяку визначеність. Існують Закони України «Про правовий режим воєнного стану», «Про цивільну оборону», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію».

Основними нормативно-правовими актами в системі законодавства у галузі надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру стоять закони України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру».

Деякими науковцями висловлювалася думка про становлення «права надзвичайних ситуацій», як окремої комплексної галузі права, проте ця думка дотепер не знайшла широкої підтримки в Україні.

Проводячи аналіз закордонних правових систем щодо регулювання відносин в умовах надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру професор Порфир'єв Б.М. приходять до висновку, що традиційно питання безпеки регулюються в основному трьома галузями права. Це трудове право, екологічне право та адміністративне право [5, с.85]. Незважаючи на те, що в даних ситуаціях правове регулювання носить комплексний інтегрований характер, основну частину відношень виникаючих у надзвичайних ситуаціях регулюють норми адміністративного права [8, с.201–211; 9, с.473–477]. Правове регулювання в умовах надзвичайних ситуацій пов'язано з поняттям надзвичайного спеціального адміністративно-правового режиму. Базова характеристика таких режимів наводить Бахрахов Д.М. Надзвичайні режими –

«спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності і функціонування органів влади на території, де відбулася надзвичайна ситуація» [8, с.204]. Надзвичайні правові режими дуже щільно пов'язані з правовим статусом особистості, і перше і другу правове явище містять у собі права і обов'язки суб'єкта. Всі спеціальні надзвичайні режими обмежують права і свободи громадян. Такі обмеження повинні закріплюватися тільки законом. Відповідно до законодавства України існує три види надзвичайних спеціальних адміністративно-правових режимів. Надзвичайний, воєнний стан, режим зони надзвичайної екологічної ситуації. В законодавстві Росії існують аналогічні надзвичайні режими [10, с.24]. Конкретні параметри правових режимів істотно відрізняються, кожний закріплює визначену кількість заборон та позитивних зобов'язань. Вони різні за глибиною змін в конституційному статусі громадян, а також по території, на якій вводиться режим, по терміну дії режиму.

Вибір конкретного виду надзвичайного режиму залежить від цілого ряду параметрів ситуації, що склалася. Можна виділити такі критерії: часовий аспект ситуації, масштаби впливу негативного фактору, комплексність впливу негативних факторів різного роду, негативні наслідки, що настали, їх тяжкість, прогнозовані негативні наслідки та їх тяжкість і приблизний час настання.

У науці адміністративного права традиційно прийнято виділяти наступні види надзвичайних режимів: надзвичайний стан, воєнний стан, особливий стан. «Особливий стан» – збірне поняття, що включає в себе різні режими, опосередковану надзвичайну ситуацію, диктуючи необхідність застосування особливих заходів, із жорсткості та об'єму правообмежень, поступаючись тим заходам, які використовуються при режимі надзвичайного стану» [11, с.208]. Однак на практиці всі ознаки особливого стану як збірного поняття перенесені на режим – надзвичайної ситуації. Надзвичайна ситуація як обстановка певно території, характеризується неможливістю органів державної влади і управління нормально виконувати свої функції без розширення їх адміністративно-владних повноважень. Деякі нормативно-правові акти, зокрема, Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 року № 1198 «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» [12], прямо називають режим надзвичайної ситуації. Після класифікації ситуації як надзвичайної ав-

томатично збільшуються повноваження різних владних структур, створюються спеціальні тимчасові органи управління – комісії з надзвичайних ситуацій, включаються правообмеження для громадян, визначається територія надзвичайної ситуації – територія впливу негативного фактору. Надзвичайна ситуація в цьому змісті володіє всіма основними ознаками спеціальних адміністративно-правових режимів. Заходи, що застосовуються в таких умовах, менше обтяжують населення і закріплюються в різних нормативно-правових актах. Так при виникненні небезпеки поширення інфекційних захворювань людей на певній території чи в населених пунктах уряд чи місцева державна адміністрація застосовують заходи, закріплені Законом України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення». При виникненні пожежі застосовують заходи, закріплені Законом України «Про пожежну безпеку», «Про режим надзвичайної ситуації можна говорити тоді, коли наявні певні обмеження і заборони, але надзвичайний стан не оголошується» [13, с.419]. На даний час, під надзвичайною ситуацією розуміється: небезпечне явище, небезпечна обстановка на певній території, що приводить до нерозуміння цього комплексного соціального явища як такого.

Правову основу надзвичайних режимів складають норми Конституції України (статті 64, 85, 95, 96), закони України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації». Закони, що регулюють діяльність окремих органів державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: «Про аварійно-рятувальні служби», «Про міліцію», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України», «Про війська цивільної оборони», «Про прокуратуру», «Про Службу безпеки України», «Про оборону України», «Про Цивільну оборону України», «Про Збройні Сили України» та інші, відповідні укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України а також накази, інструкції, правила відповідних державних органів.

Існують дві підстави надзвичайних режимів, це фактична підстава (явище, що включене у відповідний перелік надзвичайних ситуацій) і юридичне (відповідний акт державної влади).

При виникненні надзвичайних ситуацій, а особливо при складаному комплексному характері їх походження, перестають працювати звичайні повсякденні соціальні і правові механізми. Державна влада повинна для

реалізації своїх завдань перетворює правове забезпечення – вводить надзвичайні режими, і організаційне забезпечення – створює спеціальну систему управління, визначені органи державної влади й управління наділяються надзвичайними повноваженнями, створюються надзвичайні органи управління (комісії, штаби, комендатури) – органи управління спеціальної компетенції.

Усе це вводиться з метою нормалізації обстановки у найкоротший термін, усунення погроз безпеки, повернення до повсякденної системи управління, надання допомоги постраждалим, ліквідації і локалізації надзвичайних ситуацій.

Підсумовуючи вищенаведене, можна констатувати, що державне управління є дієвим механізмом, здатним надійно захистити демократичні досягнення нашого народу, права і свободи громадян, в умовах різного роду надзвичайних ситуацій. Державні органи у вирішенні найактуальнішого питання сьогодення – забезпечення техногенної, природної і національної безпеки на території нашої країни, постійно стикаються з проблемами неузгодженості надзвичайного законодавства щодо управління органами державної влади при виникненні різного роду надзвичайних ситуацій.

Таким чином, визначення правового забезпечення державного управління в умовах надзвичайних ситуацій як сукупність законів і підзаконних нормативних актів, які створюють правове поле для функціонування державних органів та життєдіяльності населення в умовах надзвичайних ситуацій, допоможе сформувати ефективну систему забезпечення сталого функціонування держави у зазначених умовах.

#### Література

1. *Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій*: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лип. 1998 р. № 1099 // Офіційний вісн. України. – 1998. – № 28. – Ст.106.
2. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ : Підручник /За ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К. : Національна Академія внутрішніх справ, 1999. – 702 с.
3. *Бандурка О. М.* Управління в органах внутрішніх справ України: Підруч. / О.М. Бандурка. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480с.
4. *Микеев А.К.* Формирование системы Российского законодательства в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера / А.К. Микеев // Совершенствование системы экстренного реагирования органов внутренних дел

и внутренних войск на чрезвычайные ситуации. Труды Академии. – М.:Изд.-во Академии МВД России, 1996.–С.29–37.

5. Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: анализ методологии и проблемы организации / Б.Н. Порфирьев. – М. : Наука, 1991. – 136с.

6. Кузніченко С.О. Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / Кузніченко Сергій Олександрович. – Х., 2010. – 382с.

7. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 берез. 2000р. № 1550-III//Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст.176.

8. Бахрах Д.Н. Административное право: учеб. для вуз. / Д.Н. Бахрах.– М. : БЕК, 1999. – 368с.

9. Алехин А.П. Административное право. Учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М. : БЕК, 1999. – 672 с.

#### **С.А. Кузниченко**

Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: проблемы правового обеспечения.

В статье проанализировано законодательство, которое регламентирует деятельность государственных органов в чрезвычайных ситуациях. Разработаны предложения по усовершенствованию системы государственного управления в указанной сфере.

#### **S.A. Kuznichenko**

State administration in emergency situation: problems of legal providing.

In article the legislation which regulates activity of state structures in emergency situations is analyzed. Offers on improvement of system of the government in the specified sphere are developed.

10. Гуцин В.В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях : автореф. дис. Докт. юрид. наук : 12.00.02 / Глушин Василий Васильевич. – М., 1998. – 38 с.

11. Кузніченко С.О. Правовий режим воєнного стану в СРСР 1941–1945 років / С.О. Кузніченко // Право і Безпека. – 2002. – № 2. – С.80–85.

12. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серп. 1998р. № 1198 // Офіційний вісн. України. – 1998. – № 31. – Ст.41.

13. Гуцин В. В. Правовые и административные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: дис.... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Гуцин Василий Васильевич.– М., 1998. – 449с.