

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ТЕХНОГЕННО-ПРИРОДНОЇ БЕЗПЕКИ (ПРАВОВІ АСПЕКТИ)

Характерною особливістю розвитку сучасної цивілізації стає збільшення ризику її існування. У більшості випадків це пов'язано з небезпечними явищами природного і техногенного характеру. За даними провідних науковців, загальна кількість стихійних лих та інших небезпечних явищ у світі зростає кожного року. Кількість аварій, катастроф техносфери зростає за експоненційними законами¹. У розвитку нової Української держави настав переломний момент у пріоритетах безпеки особистості і держави в цілому. Україна перейшла до загальносвітових соціально-правових стандартів, визнаючи безпеку особистості, її життя, здоров'я, честь, гідність і недоторканність вищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України). У зв'язку з цією новою парадигмою і здійснюється розвиток правової бази, що регулює питання техногенно-природної безпеки. Стратегія соціально-економічного розвитку України визначає проблему захисту населення від негативного впливу надзви-

© КУЗНІЧЕНКО Сергій Олександрович — ад'юнкт Університету внутрішніх справ, м. Харків

чайних ситуацій техногенного та природного характеру як одну з найважливіших функцій держави на сучасному етапі. Органами виконавчої влади, місцевого самоврядування проводиться велика робота зі створення правової бази, удосконалення заходів щодо захисту населення від таких небезпечних явищ дійсності. Останнім часом прийнято низку законів, що регулюють відносини в сфері техногенно-природної безпеки: 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 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 територій 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 прийнято ряд підзаконних нормативних актів. Основоположним нормативним актом, який закріпив методологічні підвалини такого соціального явища, як надзвичайна ситуація є затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 1099 від 15 липня 1998 р. «Положення про порядок класифікації надзвичайних ситуацій». 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 вказані відомі на цей час аномальні явища підвищеної небезпеки, вказані компетентні органи виконавчої влади, які відповідають за класифікацію конкретного виду надзвичайної ситуації.

У зв'язку зі значним зростанням аварій і катастроф, стихійних лих, епідемій, епізоотій, інших надзвичайних ситуацій, що породжуються природними й антропогенними чинниками, загрозою глобального порушення екологічної рівноваги, соціального середовища в Україні, політика держави спрямована на формування і розвиток правової бази регулювання відносин у надзвичайних ситуаціях техногенного і природного характеру у її новому стані. Формування правового простору в цій галузі відбувається таким основним напрямом: державна політика в сфері забезпечення функціонування державної системи по запобіганню і реагуванню на надзвичайні ситуації; забезпечення безпеки населення і навколишнього середовища, запобігання і ліквідація надзвичайних ситуацій; підвищення стійкості функціонування об'єктів і галузей економіки в надзвичайних ситуаціях; матеріально-технічне і фінансове забезпечення, надзвичайні резервні фонди; державний нагляд і контроль за виконанням заходів щодо забезпечення безпеки населення від надзвичайних ситуацій². Професор Б.М. Порфир'єв, проводячи стислий аналіз проблем забезпечення суспільної безпеки в надзвичайних ситуаціях техногенного та природного характеру³ у США, у країнах Європи і Японії, показав, що ці країни еволюційно йшли від створення приватних законів по окремих видах небезпеки до формування в 70 — 80-х роках законів загальної концептуальної дії, що сьогодні і визначають національну політику в цій сфері. У зв'язку з цим закордонний досвід дає змогу більш чітко показати світовий рівень розвитку національного законодавства, що регулює відносини в умовах надзвичайних ситуацій, а також застосовувати цей досвід у практиці створення механізму правового регулювання цієї проблеми в Україні.

На чолі системи законодавства в 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». Проводячи аналіз зарубіжних правових систем щодо регулювання відносин в умовах надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, професор Б.М. Порфирьев дійшов висновку, що традиційно питання безпеки регулюються найчастіше трьома галузями права. Це трудове право, екологічне право та адміністративне право⁴. Незважаючи на те що в даних ситуаціях правове регулювання має комплексний інтегрований характер, основну частину відносин, що виникають у надзвичайних ситуаціях, регулюють норми адміністративного права⁵.

Правове регулювання в умовах надзвичайних ситуацій пов'язано з поняттям надзвичайного спеціального адміністративно-правового режиму. Базова характеристика таких режимів наведена Д.М.Бахрахом. Надзвичайні режими — «спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності і функціонування органів влади на території, де відбулася надзвичайна ситуація»⁶. Надзвичайні правові режими дуже тісно пов'язані з правовим статусом особистості, і перше, і друге правові явища містять у собі права й обов'язки суб'єкта. Всі спеціальні надзвичайні режими обмежують права й свободи громадян. Такі обмеження повинні закріплюватися тільки законом. Відповідно до законодавства України існує чотири види надзвичайних спеціальних адміністративно-правових режимів: надзвичайний стан, воєнний стан, режим зони надзвичайної екологічної ситуації та режим надзвичайної ситуації. В законодавстві Росії існують аналогічні надзвичайні режими⁷. Конкретні параметри правових режимів істотно відрізняються, кожний закріплює визначену кількість заборон та позитивних зобов'язань. Вони різні за глибиною змін у конституційному статусі громадян, а також за територією, на якій вводиться режим, за терміном дії режиму.

В науці адміністративного права традиційно прийняте виділення наступних видів надзвичайних режимів: надзвичайний стан, воєнний стан, особливий стан⁸. «Особливий стан» — збірне поняття, що включає в себе різні режими, що опосередковують екстремальну ситуацію, диктуючи необхідність застосування особливих заходів, за жорсткістю і обсягом правообмежень, нижче тих заходів, які використовуються при режимі надзвичайного стану»⁹. Однак на практиці всі ознаки особливого стану як збірного поняття перенесені на надзвичайний режим — надзвичайної ситуації. Надзвичайна ситуація як обстановка на певній території характеризується неможливістю органів державної влади і управління нормально виконувати свої функції без розширення їх адміністративно-владних повноважень. Деякі нормативно-правові акти, зокрема постанову Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. №1198 «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру», прямо називають режим надзвичайної ситуації. Після класифікації ситуації як надзвичайної автоматично 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 фактора. Надзвичайна ситуація в цьому змісті володіє всіма основними ознаками надзвичайних спеціаль-

них 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». Іншими словами про режим надзвичайної ситуації можна говорити тоді, коли присутні певні обмеження і заборони, але надзвичайне положення не оголошується. Нині переважно під надзвичайною ситуацією розуміють саме небезпечне явище, небезпечну обстановку на певній території, що приводить до нерозуміння цього комплексного соціального явища як такого.

Існують дві підстави надзвичайних режимів: фактична підстава (явище, що включене до відповідного переліку надзвичайних ситуацій) і юридична (відповідний акт державної влади). Державна влада повинна для реалізації своїх завдань перетворити: своє 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 вводить із метою нормалізації обстановки в найкоротший термін, усунення загроз безпеки, повернення до повсякденної системи управління, надання допомоги потерпілим, ліквідації і локалізації надзвичайних ситуацій.

Наступним важливим питанням є вирішення колізії, яка склалась при створенні і закріпленні на законодавчому рівні Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, між цією системою і системою цивільної оборони. Перед системою цивільної оборони не повинно стояти завдань, щодо забезпечення техногенно-природної безпеки в державі, адже вона є частиною їх оборонних заходів. Для втілення в життя політики держави у сфері техногенно-природної безпеки створено на якісно нових засадах систему міжгалузевого надвідомчого державного управління — Єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Тому із Закону України «Про цивільну оборону» слід вилучити норми, які закріплюють завдання цієї державної системи щодо сфери техногенно-природної безпеки.

Роблячи загальний висновок, можна зазначити, що питання, які стосуються організаційно-правового забезпечення управління в сфері техногенно-природної безпеки в законодавстві України мають поки що фрагментарний характер, потребують подальшої розробки.

1. Порфирьев Б.Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: анализ методологии и проблемы организации. — Г., — 1991. — С. 9 — 11; 2. Микеев А.К. Формирование системы Российского законодательства в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Совершенствование системы экстренного реагирования органов внутренних дел и внутренних войск на чрезвычайные ситуации. Труды Академии МВД России. — Г., 1996; 3. Порфирьев Б.Н. Назв. праця. — С. 81 — 94; 4. Там само. — С.85; 5. Бахрах Д.Н. Административное право. — М., 1999. — С. 201 — 211; 6. Бахрах Д.Н. Назв. праця. — С.204; 7. Гу-

ириш В.В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: Автореф. дисс. доктора юрид. наук – М., 1998. – С. 24; 8. *Алехин А.П., Кармолинский А.А.* Административное право: Учебн. – М., 1999. – С.208; 9. *Там само.*