

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

КОРЕЦЬКИЙ Юрій Олександрович

УДК 351.862.4

ДИСЕРТАЦІЯ

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ В
УМОВАХ ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

Спеціальність 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та
охорони громадського порядку

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного
управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ Ю. О. Корецький

Науковий керівник: Домбровська Світлана Миколаївна

доктор наук з державного управління, професор, Заслужений працівник освіти
України

Харків 2020

АНОТАЦІЯ

Корецький Ю.О. Державне регулювання забезпечення безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державного управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. – Національний університет цивільного захисту України. – Харків, 2020.

У дисертації запропоновано розв'язання актуального для науки державного управління завдання розробки теоретичних засад та обґрунтування науково-прикладних рекомендацій з державного регулювання щодо забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

В дисертаційному дослідженні було визначено основні напрями державного регулювання забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, систематизовано зарубіжний досвід державного регулювання забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях, та здійснено аналіз правового механізму державного регулювання з забезпечення державної безпеки.

Крізь призму державного управління проаналізовано структуру організаційного механізму державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій і визначено роль місцевого самоврядування при впровадженні правового механізму державного регулювання у сфері забезпечення державної безпеки. Також було окреслено стратегічні напрями державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові прийоми досліджень і спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах управлінської, економічної і споріднених з ними наук.. В основу методології

дослідження було покладено системний підхід, методологічна специфіка якого визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта і механізмів, що її забезпечують, на виділення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину. Автором використано низку наукових методів, зокрема: гіпотетико-дедуктивний метод формування методології дисертаційного дослідження, який дав змогу сформулювати гіпотезу дослідження, побудувати евристичні моделі державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

Дедуктивний доказ висунутої гіпотези дослідження не тільки підтвердив правильність формування його методології, справедливість висновків, а й дав можливість також висунути й верифікувати практичні рекомендації з удосконалення досліджуваного об'єкта; структурно-функціональний аналіз, сутність якого полягає у виділенні елементів системи державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру; ряд порівняльних методів, що надали можливість аналізу стандартів і механізмів державного регулювання забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру; статистичний метод, що дав змогу розкрити реальні й точні факти стану досліджуваного об'єкта; прогностичний метод, за допомогою якого визначено більш віддалені перспективи його розвитку; теоретико-концептуальний метод, що визначив напрям дослідження, втілений в аналізі функцій, структури та параметрів об'єкта, та дав змогу позначити, осмислити, описати та порівняти роль державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, уточнити їх функції в діяльності кожної з підсистем, оцінити результати управлінського впливу, виявити перспективи й механізми.

Інформаційну базу дисертаційного дослідження становили нормативно-правові акти, праці зарубіжних і вітчизняних учених, Інтернет-ресурси, статистична інформація Державного комітету статистики України та інших

центральных органів виконавчої влади.

Автором вперше було обґрунтовано стратегічні напрями державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, як правові норми, регулюючі різні аспекти державної безпеки, при надзвичайних ситуаціях, що містяться в різних галузях законодавства у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій та акумулюються в сукупності обставин і причин як об'єктивного характеру (значне зростання числа природних і техногенних аварій і катастроф, збільшення розмірів збитку, заподіяного довікільлю і здоров'ю населення) так і суб'єктивного характеру (відомчий інтерес при формуванні законодавства; концентрація управлінських функцій з нормотворчості, моніторингу, контролю, нагляду, наданню державних послуг) як сфери державних правовідносин, які вимагають самостійного, регулювання.

Ключові слова : державне регулювання державної безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, організаційний механізм державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій, правовий механізм державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій органи державного управління, державне регулювання державної безпеки, органи місцевого управління.

SUMMARY

Koretskyi Yu. O. State regulation of safety in emergency situations. – Qualifying scientific paper, as the manuscript.

Thesis for the scientific degree of a candidate of science in public administration, speciality 25.00.05 – public administration in the field of public security and public order enforcement. – National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv, 2020.

The thesis proposes the solution of the urgent problem relevant to the science of public administration concerning the development of theoretical foundations and

substantiation of the scientific and applied recommendations on state regulation of ensuring public security in case of natural and man-made emergencies.

In the research, the main directions of state regulation of ensuring public security in case of natural and man-made emergencies have been determined, foreign experience of state regulation of ensuring public security in case of emergencies has been systematized, and the legal mechanism of state regulation of ensuring public security has been analysed.

Through the prism of public administration, the structure of the organizational mechanism of state regulation in case of emergencies has been analysed and the role of the local self-government in the implementation of the legal mechanism of state regulation in the field of public security has been determined. The strategic directions of state regulation of ensuring public security in case of natural and man-made emergencies have been also outlined.

The general scientific methods of research and specific methods based on the contemporary scientific principles of management, economic and related sciences have made the methodological basis of the research. The methodology of the study has been based on a systematic approach, whose methodological specificity is determined by the focusing the research on discovering the integrity of the object and the mechanisms that provide it, distinguishing the various types of relationships of a complex object and bringing them into a single theoretical picture. The author has used a number of scientific methods, in particular: the hypothetical-deductive method of the thesis research methodology formation, which has allowed formulating a hypothesis of the research, building heuristic models of state regulation of ensuring public security in case of natural and man-made emergencies.

The deductive proof of the proposed research hypothesis has not only confirmed the correct formulation of its methodology, the validity of the conclusions, but has also given an opportunity to put forward and verify practical recommendations for the improvement of the object under study; structural and functional analysis, the essence of which is to identify the elements of the state regulation system of ensuring public security in case of natural and man-made

emergencies; a number of comparative methods that have enabled the analysis of standards and mechanisms of state regulation of ensuring public security in case of natural and man-made emergencies; a statistical method that has made it possible to reveal the true and exact facts of the condition of the object under study; prognostic method by which the longer-term prospects of its development have been determined; theoretical and conceptual method, which has defined the direction of the study embodied in the analysis of the functions, structure and parameters of the object, and has made it possible to designate, comprehend, describe and compare the role of state regulation of ensuring public security in case of natural and man-made emergencies, to clarify their functions in the activity of each of the subsystems, evaluate the results of management influence, identify the prospects and mechanisms.

Laws and regulations, works of foreign and domestic scientists, Internet resources, statistical information of the State Statistics Committee of Ukraine and other central executive authorities have made the information base of the thesis.

The author for the first time has substantiated the strategic directions of state regulation of ensuring public security in case of natural and man-made emergencies in the context of legal norms regulating different aspects of public security, situations presented in different branches of legislation in the field of emergencies prevention and liquidation and accumulated as a set of circumstances and causes of an objective character (significant increase in the number of natural and man-made accidents and catastrophes, increase in the amount of damage to the environment and public health) as well as of subjective character (departmental interest regarding the legislation, the concentration of managerial functions of governance, monitoring, control and public services), as a sphere of public relations which require independent regulation.

Key words: on state regulation of ensuring public security in case of natural and man-made emergencies, organizational mechanism of state regulation in case of emergencies, legal mechanism of state regulation in case of emergencies, public authorities, state regulation of public security, local authorities.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Корецький Ю. О. Державне регулювання екологічних проблем в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика. Днепр. ДРІДУ НАДУ 2019. Режим доступу. <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html>.
2. Корецький Ю.О. Концептуальні основи екологічної безпеки держави. Вісник НУЦЗУ: Державне управління. – Харків, 2019. Вип. 4(9). С. 412-419.
3. Корецький Ю.О. Міжнародна екологічна безпека при надзвичайних ситуаціях: сучасні виміри та механізми реалізації. «Публічне управління і адміністрування в Україні» Причорноморський НДІЕІ. Одеса №15. 2020. С. 53-56.
4. Корецький Ю.О. Нормативно-правова база щодо регулювання надзвичайних екологічних ситуацій в Україні. [Електронне видання]. С.М. Домбровська. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. Херсонський НТУ. №1. 2020. Режим доступу. [http://el-zbirn-
du.at.ua/](http://el-zbirn-
du.at.ua/)
5. Корецький Ю.О. Механізми державного регулювання екологічної безпеки у надзвичайних ситуаціях. «Державне управління та місцеве самоврядування» Днепр. ДРІДУ НАДУ. №1 (44). 2020. С. 187-200.
6. Koretsky Yu. Environmental safety as a component of national state security. East Journal of Security Studies, Vol 4 No 1. 2019. С. 225-232.
7. Корецький Ю.А. Правовое регулирование чрезвычайной экологической безопасности Украины в условиях евроинтеграции. East Journal of Security Studies, Vol 4 No 1. 2018. С. 26-35.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Корецький Ю.О. Екологічна безпека населення як складова соціальної безпеки. 13-й науково-практичній конференції за міжнародною участю.

«Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком», присвячена пам'яті Решетніченка Андрія Володимировича 29 листопада 2019 р. (м. Дніпро). С.345-349.

9. Корецький Ю.О. Правове забезпечення екологічної безпеки в Україні. «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія та практика» Матеріали VII Міжнародної заочної науково-практичної конференції, 29 листопада 2019 р. (м. Запоріжжя). С.103-106.

10. Корецький Ю.О. Екологічна безпека у надзвичайних ситуаціях як складова національної безпеки. Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика: матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, 18–19 березня 2020 р. / за заг. ред. В. П. Садкового. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2020. С. 69-71.

11. Корецький Ю.О. Механізми реалізації державної безпеки при надзвичайних ситуаціях. науково-практичній конференції курсантів і студентів «Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ)». 12 березня 2020 року (м. Черкаси) С.88-90.

12. Корецький Ю.О. Домбровська С.М. Правовий механізм регулювання надзвичайних екологічних ситуацій в Україні. V Всеукраїнській науково-практичній конференції курсантів і студентів «Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ)». 12 березня 2020 року. (м. Черкаси). С. 30-32.

13. Корецький Ю.О. Організаційно-правовий механізм регулювання надзвичайних екологічних ситуацій в Україні. II Міжнародній науково-практичній конференції «Україна у світових глобалізаційних процесах: культура, економіка, суспільство». Київ. ПВНЗ «Київський університет культури». 25-26 березня 2020 року.

ЗМІСТ

ВСТУП	11
РОЗДІЛ I. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ	19
1.1. Основні напрями державного регулювання забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру	19
1.2. Забезпечення державного регулювання державної безпеки при виникненні надзвичайних ситуацій	42
1.3. Сучасна система державного регулювання державної безпеки при надзвичайних ситуаціях	58
Висновки до першого розділу	81
РОЗДІЛ II. ОЦІНКА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ	84
2.1. Зарубіжний досвід державного регулювання забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях	84
2.2. Аналіз правового механізму державного регулювання з забезпечення державної безпеки	97
2.3. Структура організаційного механізму державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій	124
Висновки до другого розділу	
РОЗДІЛ III. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ	139
3.1. Заходи з попередження надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру для забезпечення державної безпеки	139
3.2. Роль місцевого самоврядування при впровадженні правового механізму державного регулювання у сфері забезпечення державної безпеки	149

3.3. Стратегічні напрями державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру	166
Висновки до третього розділу	183
ВИСНОВКИ	186
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	190
ДОДАТКИ	219

ВСТУП

Актуальність теми. Високі темпи розвитку техногенної сфери, підвищення ролі людського чинника, зростання споживання природних ресурсів, а також відсутність стійкого зв'язку «людина - природа - суспільство» стали причинами безлічі природних і техногенних катастроф в ХХ і ХХІ вв. Людство, усе більш втручаючись в природне середовище і змінюючи його відповідно до своїх зростаючих потреб, залишається відносно беззахисним перед руйнівною дією великомасштабних надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Держава зобов'язана прийняти і переймає на себе основні зобов'язання, пов'язані з попередженням негативних наслідків для життєдіяльності суспільства, пом'якшенням їх настання і захистом від них населення і територій.

Забезпечення безпеки життєдіяльності - первинне завдання держави. Проблема забезпечення безпеки населення і територій при надзвичайних обставинах нині набуває особливу значущість, оскільки кількість надзвичайних ситуацій має тенденцію до зростання і передусім внаслідок діяльності людини.

Проте слід зазначити, що на сьогодні нормативно-правова база не повною мірою відповідає потребам практичної діяльності органів виконавчої влади, задіяних в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Відсутня цілісна правова основа попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру задля забезпечення державної безпеки. Значна кількість нормативних правових актів неабиякою мірою обумовлена відомчими інтересами. Нині відсутній єдиний, понятійний апарат в області забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях. Ряд базових понять міститься в комплексі законодавчих і інших нормативних правових актах, таких, як Закон України «Про національну безпеку», Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про промислову безпеку».

Державне регулювання системи попередження надзвичайних ситуацій, їх взаємодії на усіх етапах і пов'язане з цим удосконалення законодавства і його систематизація є основними для вирішення проблем забезпечення безпеки життєдіяльності особи, суспільства, держави, сприяючи зниженню ризику виникнення надзвичайних ситуацій і зменшенню людських жертв і матеріальних витрат при їх виникненні і ліквідації наслідків.

Питання методології та розробки дієвих аспектів застосування кількісних і якісних методів державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, а також визначення необхідного рівня у певній мірі знайшли своє відображення в наукових розробках М. Андрієнка, С. Белая, І. Богданова, О. Борисенко, В. Буркова, А. Дегтяра, В. Дзюндзюка, С. Домбровської, Т. Іванової, А. Ілларіонова, Д. Карамішева, В. Коврегіна, С. Майстра, В. Настюк, Н. Нижник, В. Пилипчука, Г. Пономаренко, Є. Романенка, Г. Ситника, В. Степанова, В. Фурашева, А. Халецької та ін.

Щодо проблем державного регулювання виникненням ризиків, кризових явищ, то їх розв'язанням займалися вчені Д. Аллен, С. Андреев, А. Білоусов, Ф. Вонг, М. Буланова, В. Вітлинський, П. Волянський, О. Дзьобань, О. Євсюков, І. Кринична, М. Криштанович, Є. Маслов, Дж. Мішра, А. Ромін, О. Назаренко, Д. Полковниченко, С. Полторак, В. Садковий, О. Скрипник, О. Соболь, А. Терент'єва, Е. Хампе, А. Хендерсон, І. Шпильовий, М. Ямада та ін.

Незважаючи на те, що питанням оцінки державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру й прогнозування ризиків у різних сферах життєдіяльності на сьогодні приділяється достатньо уваги як у спеціальних науково-теоретичних, так і в практичних дослідженнях, проблема державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру залишається досить складною і недостатньо методологічно вивченою. Неоднозначність трактування

понятійного апарату, важливих положень державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру не дозволяє виявити їх закономірності, особливості і детермінанти, що зумовило необхідність подальшої наукової розробки актуальної проблеми, визначило мету дисертаційного дослідження, його завдання і концепцію.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано в межах науково-дослідної роботи «Розробка наукових основ державного управління у сфері безпеки ринку соціально-економічних послуг України з точки зору цивільного захисту» (державний реєстраційний номер 0112U002587), що розробляється навчально-науково-виробничим центром Національного університету цивільного захисту України. Конкретно дисертантом проаналізовано заходи удосконалення державного регулювання забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

Мета і завдання роботи. Метою дисертаційної роботи є обґрунтування теоретичних засад та розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

Досягнення визначеної мети зумовило необхідність вирішення наступних завдань:

- визначити основні напрями державного регулювання забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру
- систематизувати зарубіжний досвід державного регулювання забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях
- здійснити аналіз правового механізму державного регулювання з забезпечення державної безпеки
- проаналізувати структуру організаційного механізму державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій

– визначити роль місцевого самоврядування при впровадженні правового механізму державного регулювання у сфері забезпечення державної безпеки

– окреслити стратегічні напрями державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

Об'єкт дослідження - державного регулювання забезпечення державної безпеки.

Предмет дослідження – державного регулювання забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи становлять загальнонаукові прийоми досліджень і спеціальні методи, що ґрунтуються на сучасних наукових засадах управлінської, економічної і споріднених з ними наук. В основу методології дослідження було покладено системний підхід, методологічна специфіка якого визначається тим, що він орієнтує дослідження на розкриття цілісності об'єкта і механізмів, що її забезпечують, на виділення різноманітних типів зв'язків складного об'єкта і зведення їх у єдину теоретичну картину. Автором використано низку наукових методів, зокрема: гіпотетико-дедуктивний метод формування методології дисертаційного дослідження, який дав змогу сформулювати гіпотезу дослідження, побудувати евристичні моделі державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

Дедуктивний доказ висунутої гіпотези дослідження не тільки підтвердив правильність формування його методології, справедливість висновків, а й дав можливість також висунути й верифікувати практичні рекомендації з удосконалення досліджуваного об'єкта; структурно-функціональний аналіз, сутність якого полягає у виділенні елементів системи державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру; ряд порівняльних методів, що надали можливість

аналізу стандартів і механізмів державного регулювання забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру; статистичний метод, що дав змогу розкрити реальні й точні факти стану досліджуваного об'єкта; прогностичний метод, за допомогою якого визначено більш віддалені перспективи його розвитку; теоретико-концептуальний метод, що визначив напрям дослідження, втілений в аналізі функцій, структури та параметрів об'єкта, та дав змогу позначити, осмислити, описати та порівняти роль державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, уточнити їх функції в діяльності кожної з підсистем, оцінити результати управлінського впливу, виявити перспективи й механізми.

Інформаційну базу дисертаційного дослідження становили нормативно-правові акти, праці зарубіжних і вітчизняних учених, Інтернет-ресурси, статистична інформація Державного комітету статистики України та інших центральних органів виконавчої влади.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні наукового завдання щодо розвитку теоретичних засад та обґрунтування науково-прикладних рекомендацій з державного регулювання щодо забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

Найсуттєвіші результати дисертаційного дослідження, які містять наукову новизну, полягають у тому, що:

Вперше:

обґрунтовано стратегічні напрями державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, як правові норми, регулюючі різні аспекти державної безпеки, при надзвичайних ситуаціях, що містяться в різних галузях законодавства у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій та акумулюються в сукупності обставин і причин як об'єктивного характеру (значне зростання числа природних і техногенних аварій і катастроф,

збільшення розмірів збитку, заподіяного довкіллю і здоров'ю населення) так і суб'єктивного характеру (відомчий інтерес при формуванні законодавства; концентрація управлінських функцій з нормо творчості, моніторингу, контролю, нагляду, наданню державних послуг) як сфери державних правовідносин, які вимагають самостійного, регулювання;

удосконалено:

підходи до правового механізму державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій для забезпечення державної безпеки, як паліативу режиму надзвичайного стану, характеризується оперативністю, спрощенням порядку вжиття необхідних організаційних, економічних, екологічних і соціальних заходів, спрямованих на запобігання і мінімізацію наслідків надзвичайних ситуацій, включаючи систему заходів по реабілітації екологічно неблагополучних територій;

напрями розвитку системи місцевого самоврядування при впровадженні правового механізму державного регулювання у сфері забезпечення державної безпеки, для виконання переданих (делегованих) «державних» функцій з захисту територій та населення від надзвичайних ситуацій, при забезпеченні відповідними ресурсами органи місцевого самоврядування, для виконання державних повноважень з захисту від надзвичайних ситуацій, та встановлення спрощеного порядку організації управління і механізму дії в надзвичайних ситуаціях на рівні поселень і муніципальних утворень;

набуло подальшого розвитку:

теоретичні, організаційні і нормативно- правові основи державної безпеки з попередження негативної дії надзвичайних ситуацій і їх наслідків на довкілля і здоров'я населення, як основні напрями державного регулювання забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, направлені на оптимізацію і вдосконалення чинного законодавства і підвищення ефективності організаційного механізму у сфері зниження ризиків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру і мінімізації їх екологічних наслідків.

систематизації зарубіжного досвіду державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях в якій обґрунтовано методології побудови вітчизняних механізмів державного регулювання державної безпеки з метою уточнення державно управлінської моделі її забезпечення як феномену формування відносин у цій сфері шляхом реалізації низки процесів, через застосування правових й організаційних державно управлінських засобів і принципів європейської інтеграції.

Практичне значення одержаних результатів. Основні положення й висновки дисертації можуть використовуватися фахівцями під час написання підручників і навчальних посібників, створення навчально-методичної літератури; в роботі органів державної влади у процесі державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

Теоретичні напрацювання та практичні рекомендації дисертаційного дослідження знайшли своє відображення в роботі Управління державної служби України з надзвичайних ситуацій у Житомирській області при прийнятті рішень стосовно профілактики з уникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру (довідка про впровадження від 14.05.2020 р. № 01-1590/5103) та в роботі Рівненської обласної державної адміністрації при роботі з запобігань надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру (довідка про впровадження від 14.05.2020 р. № 4112/0/01-43/20).

Особистий внесок здобувача. Теоретичні обґрунтування, практичні рекомендації, висновки, пропозиції та рекомендації, у тому числі й ті, що характеризують наукову новизну, мету й завдання, методичні підходи до їх вирішення, теоретичну цінність роботи та практичне значення одержаних результатів, отримані здобувачем особисто в ході дослідження. Наукові напрацювання, які висвітлено у сумісних наукових працях з Домбровською С.М. у роботі не використовувалися.

Апробація результатів дисертації. Основні положення й результати дисертації доповідались і обговорювались на конференціях, конгресах і

семінарах, зокрема: на 13-й науково-практичній конференції за міжнародною участю. «Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком», присвячена пам'яті Решетніченка Андрія Володимировича . (м. Дніпро, 2019 р), VII Міжнародній заочній науково-практичній конференції «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія та практика» (м. Запоріжжя, 2019 р), Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика» (Харків 2020 р.), II Міжнародній науково-практичній конференції «Україна у світових глобалізаційних процесах: культура, економіка, суспільство» (м. Київ. 2020 р.), V Всеукраїнській науково-практичній конференції курсантів і студентів «Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ)». (м. Черкаси, 2020 р.).

Публікації. Матеріали дисертаційного дослідження викладено у 13 публікаціях, зокрема це: 7 статей, із них 5 – у вітчизняних наукових фахових виданнях та 2 – у міжнародному спеціалізованому виданні за напрямком, а також 6 тез доповідей у збірниках матеріалів наукових форумів. Загальний обсяг публікацій автора за темою дослідження – 4, 85др.арк.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації сторінки. Обсяг основного тексту становить сторінки. Список використаних джерел включає найменування.

РОЗДІЛ І

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ БЕЗПЕКИ ПРИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

1.1. Основні напрями державного регулювання забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру

Однією з найважливіших проблем формування ефективного правового механізму державного регулювання забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру є відсутність адекватного понятійного апарату, що дозволяє забезпечити комплексний, однаковий підхід при формуванні законодавства у цій сфері громадських стосунків. Відсутність єдиного методологічного підходу до розуміння тих або інших дефініцій у сфері різних аспектів забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, викликано як суб'єктивними, так і об'єктивними причинами, появою усе нових характеристик і властивостей єдиного еколого-соціального простору, спроба запозичення термінології, методології, світобачення властивих різним галузям знань, поступовим розумінням штучності розділення знань на «природно-наукові», «громадські», «екологічні», «гуманітарні» і так далі [217].

Потенційна можливість уніфікованого підходу до розуміння еколого-правових проблем, у тому числі проблем забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, тісно пов'язана не лише з подальшим розвитком і вдосконаленням законодавства, але і створення механізму адаптації, своєрідного «перекладу», зокрема, природно-наукової лексики в термінологію нормативно-правового характеру, особливо це важливо для кризових ситуацій, що вимагають негайної і адекватної реакції як з боку населення так і органів державної влади, органів місцевого самоврядування і посадовців, діючих в режимі надзвичайних ситуацій. Як справедливо відмічала О. Л. Дубовик, до особливостей екологічного права відноситься специфічність термінології.

Багато актів, особливо підзаконних, відомчі, насичені природно-науковою термінологією, що в першу чергу відбиває поняття і процеси фізики, хімії, біології і інших наук. «Є і другий аспект – спеціалізованість мови в цілому, або швидше вузькопрофесійна орієнтованість текстів нормативно-правових актів»[49, с. 76].

Суперечність, не комплексність, а частенько і відсутність необхідної легальної термінології породжують значні проблеми, як з точки зору ефективності державного регулювання при розробці нормативної бази попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, так і з точки зору правозастосовної практики. Причому найважливіша правозастосовна проблема полягає в точній кваліфікації надзвичайної ситуації, яка повинна визначати економічний механізм державного регулювання у сфері зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій, включаючи компенсаційні витрати на відновлення порушеного економічного і екологічного потенціалів постраждалої території, проведення екологічних заходів в умовах режиму надзвичайної ситуації, надання допомоги постраждалому населенню. Але найважливіше: точна кваліфікація надзвичайної ситуації повинна визначати усю стратегію дій уповноважених юридичних і посадових осіб, а також стратегію поведінки населення в зоні надзвичайної ситуації. Таким чином, поняття і рівень надзвичайної ситуації, на нашу думку, повинні визначати:

- масштаби і порядок дій органів державної влади на рівні держави, органів місцевого самоврядування, громадських організацій (наприклад, громадських формувань рятувальників), включаючи визначення стратегії і тактики поведінки усіх юридичних осіб і населення в зоні надзвичайної ситуації;

- характер і порядок дій спеціально уповноважених державних органів в області забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, стратегію і тактику їх поведінки в зоні надзвичайної ситуації;

- розмір і характер державних компенсацій (фінансових і матеріальних) постраждалим територіям (включаючи відновлення порушених властивостей

природного довкілля) і населенню із спеціалізованих бюджетних фондів попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій;

- розмір компенсацій з боку страхових компаній юридичним і фізичним особам при страхуванні цивільно-правової відповідальності при надзвичайних ситуаціях [57].

Так, на думку українських науковців, перше, з чим стикається дослідник проблем забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, - це що вкладається в саме поняття «Надзвичайна ситуація»? Як виділити ці ситуації серед величезної різноманітності процесів, що відбуваються у світі, і явищ? Які ознаки, характерні для надзвичайних ситуацій, дозволяють говорити про них як про особливе явище, що зачіпає інтереси усього суспільства?

Нині відсутній єдиний, понятійний апарат в області забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях. Ряд базових понять міститься в комплексі законодавчих і інших нормативних правових актах, таких, як Закон України «Про національну безпеку» 2018 р., «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру», який втратив чинність 01.07 2013 р., Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991р. (чинна редакція 2019 р), Закон України «Про промислову безпеку» 1997 р., «Про аварійно-рятувальні роботи і статус рятувальників» 2011 р. і так далі [94, 131].

Слід відразу ж підкреслити, що організаційно-правові норми в області захисту населення і територій, а саме усього земельного, водного, повітряного простору, а також природного довкілля від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, містить всього п'ять понять: «надзвичайна ситуація», «попередження надзвичайних ситуацій», «ліквідація надзвичайних ситуацій», «зона надзвичайної ситуації» і «спеціалізований технічний засіб сповіщення і інформування населення в місце масовий перебування людина», що не відбиває усієї повноти з позиція захист довкілля. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», стосовно надзвичайних ситуацій, також містить лише загальне поняття екологічної безпеки і не дає таких

найважливіших дефініцій як «зона екологічного лиха», «екологічно неблагополучна територія», «екологічна катастрофа» і ін.[132]

Так, під екологічною безпекою держави розуміється - стан захищеності природного середовища і життєво важливих інтересів людини від можливої негативної дії господарської і іншої діяльності, надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, їх наслідків. Під промисловою безпекою розуміється - стан захищеності життєво важливих інтересів особи і суспільства від аварій на небезпечних виробничих об'єктах і наслідків вказаних аварій.

Об'єднуючим терміном для усіх видів безпеки є поняття стан захищеності життєво важливих інтересів.

Під життєво важливими інтересами в Законі України «Про національну безпеку» [136] розуміється сукупність потреб, задоволення яких надійно забезпечує існування і можливості прогресивного розвитку особистості, суспільства і держави. Що стосується життєво важливих інтересів в контексті екологічної і промислової безпеки, то відповідні закони, дані дефініції не містять. Стосовно екологічної сфери їх пропонується визначити через екологічні потреби, що забезпечують гідне життя в довкіллі і розуміються як необхідний і достатній рівень якості довкілля, який надійно забезпечує безпечне існування і розвиток особистості, суспільства і держави. Під станом захищеності життєво важливих інтересів, на нашу думку, слід розуміти такий стан довкілля, який дозволяє забезпечувати право громадян на сприятливе довкілля; задовольняти сукупність найбільш важливих екологічних, економічних і соціальних потреб особи. Учені з Інституту соціально-політичних досліджень виділили декілька критичних показників, що безпосередньо впливають на життя і безпеку людини, і порівняли їх з критичним рівнем, що вважаються катастрофічними у світовій практиці. Так, екологічна ситуація, з точки зору стану захищеності життєво важливих інтересів особи в цілому оцінюється як критична.

Таблиця 1

Критерії оцінки екологічної ситуації

№ п.	Назви показника	Граничне критичне значення у світовій практиці	Величина показника в 2018 році	Вірогідні соціально політичні наслідки
	1	2	3	4
1.	Сумарні надходження для екологічної безпеки (% від ВНС)	Екологічна 5 % (Німеччина)	Ситуація 0,1 %	Загроза екологічної катастрофи
2.	Екологічні втрати (% до ВНС)	5 %	15-20%	Виникнення небезпечного довкілля
3.	Природоохоронні витрати	5%	2%	Деградація довкілля

Для забезпечення захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави, захищеності природного довкілля від загроз. Що виникають в результаті антропогенних і природних дій, рівень екологічної безпеки має бути адекватний мірі загрози, що вимагає точної оцінки, як рівня небезпеки, так і міри загрози.

Загрози в Законі «Про національну безпеку» визначаються як сукупність умов і чинників, що створюють небезпеку для життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави[134, с. 105].

При описі цих загроз необхідно розглядати чинники небезпеки:

по-перше, в контексті конкретної економічної, соціальної, екологічної і технологічної ситуації;

по-друге, в динаміці їх змін (зокрема, і від погодних кліматичних умов);

по-третє, взаємодії з іншими чинниками небезпеки, враховуючи наявність технічних систем захисту, наявного рівня підготовки і інформованості персоналу і населення, міри володіння керівних кадрів методами управління ризиком.

Залежно від стану усіх цих умов прояву чинники небезпеки представлятимуть велику або меншу загрозу для життя і здоров'я населення, природного середовища і нормального функціонування господарських об'єктів. Зміна кожного з цих умов в часі і в просторі може докорінно змінювати міру загрози, переводячи її з потенційної загрози в реальну і навпаки.

«Небезпека» визначається як ситуація, що оточує людину, в середовищі за певних умов (випадкового або детермінованого характеру) можливе виникнення чинників небезпеки (небезпечних чинників), здатних привести до одного або сукупності наступних небажаних наслідків для людини і (його) довкілля :

- відхиленню здоров'я людини від середньостатистичного значення, тобто до захворювання або навіть смерті;
- погіршенню стану природного середовища і (чи) погіршенню якості природного середовища;
- порушенню безпеки підприємств і територій, обумовленому нанесенням матеріального або соціального збитку (порушенням процесу нормальної господарської діяльності, втратою того або іншого виду власності і так далі);
- виникненню надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Таким чином, термін «небезпека» означає можливість здійснення деяких умов технічного, природного, економічного або соціального характеру, за наявності яких можуть настати несприятливі події і процеси (наприклад, природні катастрофи або лиха, аварії на промислових підприємствах, економічні або соціальні кризи і так далі). Отже, «небезпека» - це ситуація, постійно присутня в довкіллі і здатна в певних умовах привести до реалізації в

довкіллі небажаної події, - виникненню небезпечного чинника [126, с.57].
Небезпека завжди буде чинником складних систем, таких як система «Суспільство - природа - техногенне середовище». У міру ускладнення технології, зростання негативної дії на природне довкілля, небезпека виникнення різного виду аварій і катастроф збільшуватиметься.

Екологічні чинники безпеки - це чинники, обумовлені причинами природного характеру (несприятливими для життя людини, тварин, рослин кліматичними умовами, фізико-хімічними характеристиками ґрунту, води, атмосфери і функціональними характеристиками екосистем; природними лихами і катастрофами і т. д.).

Техногенні (чи антропогенні) чинники безпеки - це чинники, обумовлені господарською діяльністю людей (надмірними викидами і скиданнями в довкілля відходів господарської діяльності в умовах її нормального функціонування і в аварійних ситуаціях; необґрунтованими відчуженнями територій під господарську діяльність; надмірним залученням до господарського обороту природних ресурсів; іншими пов'язаними з господарською діяльністю подібними негативними процесами, актами або рішеннями).

Легальне поняття надзвичайної ситуації встановлює, що надзвичайна ситуація - це обстановка на певній території, що склалася в результаті аварії, небезпечного природного явища, катастрофи, стихійного або іншого лиха, які можуть спричинити або спричинили людські жертви, збиток здоров'ю людей або природному довкіллю, значні матеріальні втрати і порушення умов життєдіяльності людей.

Це визначення дуже важливе для розуміння суті надзвичайних ситуацій, оскільки законодавець приводить критерії, з яких та або інша екстремальна подія може бути віднесена до надзвичайних ситуацій [184] :

- 1) наявність людських жертв або можливість їх появи;
- 2) збиток здоров'ю людей і (чи) довкіллю (і можливість їх появи);
- 3) значний матеріальний збиток (і можливість його появи);

4) порушення умов життєдіяльності людей (і можливість його появи).

З приведеного поняття ми бачимо, що наявність можливості настання визначених законом наслідків у зв'язку з екстремальною подією також є найважливішою основою віднесення його до надзвичайної ситуації. В той же час, дане визначення не дає чіткої відповіді на питання, чи діють перераховані критерії одночасно, або досить одного з них або двох? Наприклад, чи може бути введений режим надзвичайної ситуації тільки у разі спричинення шкоди природному довкіллю?

Адже надзвичайні ситуації класифікуються залежно від кількості людей, постраждалих в цих ситуаціях, людей у яких виявилися порушені умови життєдіяльності, розміру матеріального збитку (збиток природному довкіллю і матеріальні втрати), а також межі зон поширення вражаючих чинників надзвичайних ситуацій.

Але уважніший аналіз постанов Уряду України [131] ставить перед нами ряд досить складних термінологічних і класифікаційних проблем.

По-перше, нині досить складно визначити збиток (небезпека) для довкілля практично від будь-якого виду надзвичайних ситуацій. Закон України «Про охорону навколишнього довкілля»[55] не містить поняття збиток довкіллю. У цьому Законі визначається шкода довкіллю «як негативну зміну довкілля в результаті її забруднення, що спричинила деградацію природних екологічних систем і виснаження природних ресурсів. При цьому необхідно враховувати, що забруднення довкілля не вичерпує усіх видів негативної дії на природне довкілля.

По-друге, відомо, що багато надзвичайних ситуацій (так само як і забруднення) можуть носити латентний характер виявлення збитку (наслідків) надзвичайних ситуацій.

Проведений нами аналіз показав що поняття істотної екологічної шкоди, можна визначати як таке, що характеризується виникненням захворювань і загибеллю водних тварин і рослин, інших тварин і рослинності на берегах водних об'єктів, знищенням рибних запасів, місць нересту і нагулу; масовою

загибеллю птахів і тварин, у тому числі водних, на певній території, при якому рівень смертності перевищує середньостатистичний в три і більше рази; екологічною цінністю пошкодженої території або втраченого природного об'єкту, знищених тварин і деревно-чагарникової рослинності; зміною радіоактивного фону до величин, що представляють небезпеку для здоров'я і життя людини, генетичного фонду тварин і рослин; рівнем деградації земель і тому подібне. Вказане поняття, хоча і носить комплексний характер, але не відбиває специфіки надзвичайних ситуацій і використовується в судовій практиці, а не в діяльності спеціально уповноважених органів у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. Необхідно відмітити, що саме оцінка шкоди, заподіяної природному довкіллю, як правило, представляє найбільшу складність для встановлення режиму надзвичайної ситуації і ідентифікації її рівня. Адже під негативною дією на природне середовище розуміються будь-які прямі або непрямі, негайні або виниклі через якийсь час, шкідливі наслідки аварії зокрема для: людей, флори і фауни; ґрунту, води, повітря і ландшафту; взаємозв'язки між перерахованими чинниками.

Тому шкода природному середовищу - це негативні зміни і наслідки зниження якості природних ресурсів і місця існування людини, біологічної різноманітності і біопродуктивності природних компонентів, зрештою - зниження екологічно-ресурсного потенціалу території. Шкода оцінюється на основі фактично встановленої, інструментальної вимірної і документально підтвердженої негативної дії на довкілля в результаті аварії. Оцінка масштабів екологічних наслідків і розрахунок компенсації за ушкодження, заподіяного в результаті аварії повинні бути робитися на підставі галузевих нормативно-методичних документів, або на підставі матеріалів кадастрової оцінки природних ресурсів і екологічних паспортів [56] .

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [131] передбачає можливість введення надзвичайного стану не лише при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, надзвичайних екологічних ситуаціях, що спричинили (що можуть спричинити) людські

жертви і ін., але і масштабних аварійно-рятувальних робіт, що вимагають проведення, і інших невідкладних робіт. Таким чином, законодавчий акт вищого рівня разом з надзвичайними ситуаціями техногенного і природного характеру передбачає самостійну категорію «надзвичайні екологічні ситуації». Проте чинне законодавство в області охорони довкілля не містить визначення надзвичайної екологічної ситуації, що, безумовно, знижує його регулятивні можливості.

По -третє, «порушення умов життєдіяльності» не можуть бути строго визначені, оскільки немає критеріїв визначення «умови життєдіяльності». Це може бути і повне руйнування довкілля і часткове.

По-четверте, досить невизначеною видається категорія «потерпілі в надзвичайних ситуаціях». Локальна ситуація може перерости і супроводити міжмуніципальну і навіть регіональну. Потерпілі можуть бути «випадковими» - не жителями району, що не були присутніми під час ситуації і так далі

Надзвичайні ситуації залежно від характеру джерела їх виникнення підрозділяються на техногенні, тобто викликані антропогенною діяльністю людини, і природні - не залежні від її волі і є наслідком природних природних процесів. Очевидно, що надзвичайні ситуації природного характеру є феноменом самого навколишнього природного середовища і, на думку ряду учених, при надзвичайних ситуаціях природного характеру не виникає яких-небудь екологічних проблем. Будь-яка надзвичайна ситуація в природі є такою лише в оцінці людиною. Для самого навколишнього середовища така ситуація є проявом дій яких-небудь закономірностей розвитку природних процесів. У подібних ситуаціях очевидні негативні наслідки для людини, що ж до стану довкілля, то вона продовжує розвиватися по своїм внутрішнім закономірностям. Як справедливо відмічає М.М. Бринчук стосовно надзвичайних ситуацій природного характеру - людина може забезпечити не лише себе, але і при певних обставинах і попередити істотний збиток природі [71, с.40].

Найбільш потенційно ефективною мірою, на його думку, може служити облік природних чинників (сейсмо, лавинно-, селенебезпечній, повеней і тому

подібне) при проектуванні і розвитку міст, визначенні місць розміщення небезпечних виробничих і інших об'єктів. В той же час надзвичайні ситуації техногенного характеру, поза сумнівом, тягнуть негативні наслідки в стані довкілля. Хоча і в даному випадку негативний характер дії на стан довкілля є оцінним показником для людини, а не для довкілля, яке існує за своїми внутрішніми законами розвитку. Очевидно, що для людини найважливішим завданням, як у разі надзвичайної ситуації природного, так і техногенного характеру, являється завдання усунення негативних для людини наслідків надзвичайних ситуацій. В першу чергу, негативних (для людини) змін в стані довкілля.

Під джерелом надзвичайної ситуації розуміється небезпечне природне явище, аварія або небезпечна техногенна подія, широко поширена інфекційна хвороба людей, сільськогосподарських тварин і рослин, також застосування сучасних засобів поразки, внаслідок чого сталася або може виникнути надзвичайна ситуація.

Так при визначенні, - техногенна надзвичайна ситуація – це стан, при якому в результаті виникнення джерела техногенної надзвичайної ситуації на об'єкті, певній території або акваторії порушуються нормальні умови життя і діяльності людей, виникає загроза їх життя і здоров'ю, наноситься збиток майну населення, господарству і природному довкіллю [78].

Вказане визначення істотним чином відрізняється від визначення надзвичайної ситуації, дане у базовому законі про захист населення, оскільки воно не включає такий критерій, як можливість настання несприятливих наслідків, що значно звужує розуміння феномену надзвичайної ситуації антропогенного характеру.

Техногенна надзвичайна ситуація може виникнути в результаті аварії або інших інцидентів на промислових об'єктах або на транспорті, пожеж, вибухів і так далі

Надзвичайна ситуація природного характеру - обстановка на певній території або акваторії, що склалася в результаті виникнення джерела

природної надзвичайної ситуації, що може спричинити або спричинило людські жертви, збиток здоров'ю людей або природному довкіллю, значні матеріальні втрати, порушення умов життєдіяльності людей. Джерелом надзвичайної ситуації природного характеру можуть бути стихійні лиха, під якими розуміється руйнівне природне або природно-техногенне явище, в результаті якого виникла або може виникнути загроза життю і здоров'ю людей. Відбувається руйнування матеріальних цінностей або компонентів природного довкілля.

Аналіз нормативно-правових актів, на нашу думку, демонструє нерозуміння суті надзвичайної ситуації як обстановки, що склалася на певній території. Це виражається в тому, що частенько її поняття підміняється поняттям джерела надзвичайної ситуації, що у результаті може привести до правової колізії.

Важливість точного правового визначення понятійного апарату забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях визначається також і тим, що воно потрібне для створення оптимального режиму діяльності уповноважених органів, як на державному рівні, так і на рівні регіонів.

В науковій літературі також наводиться цілий ряд визначень надзвичайних ситуацій. На думку Б.Н. Порфірьєва, надзвичайну ситуацію можна визначити як зовні несподівану, несподівано виниклу обстановку, що характеризується невизначеністю, гостроконфліктністю, стресовим станом населення, значним соціально-екологічним і економічним збитком, передусім людськими жертвами і внаслідок цього необхідністю швидкого реагування (ухвалення рішень), великих людських, матеріальних і тимчасових витрат на проведення евакуаційно-рятувальних робіт, скорочення масштабів і ліквідацію різноманітних негативних наслідків. Це визначення носить комплексний характер і відбиває різні аспекти надзвичайної ситуації, такі як: несподіваність настання, гостроконфліктний характер, значний збиток, специфіка ухвалення рішень, адекватність аварійно-рятувальних робіт.

У літературі надзвичайні ситуації визначаються також як обставини, що виникають в результаті стихійних лих, аварій і катастроф в промисловості і на транспорті, екологічних катастроф, диверсій і чинників військового, соціального і політичного характеру, які полягають в різкому відхиленні від норми протікаючих явищ і процесів і чинять значну дію на життєдіяльність людей, економіку, соціальну сферу і природне середовище.

По-іншому акценти розставляє професор Б.П. Кондратов. Під надзвичайною ситуацією він розуміє обстановку на певній території, що склалася в результаті небезпечного природного, техногенного або соціального явища, створюючи загрозу життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави, яка вимагає вжиття невідкладних адекватних заходів правового, економічного, організаційного і іншого характеру. Тут автор виділяє три основні суб'єкти, для яких надзвичайні ситуації представляє небезпека, - особа, суспільство і держава [97].

У науковій і методичній літературі зустрічається і безліч інших поглядів на поняття надзвичайної ситуації. Проте, так або інакше, їх автори спираються на один або декілька чинників надзвичайної ситуації - її джерела і наслідки, суб'єкти з попередження і ліквідації надзвичайної ситуації і так далі. На наш погляд, усі вони мають бути систематизовані і проаналізовані українськими законодавцями з метою актуалізації ряду положень чинного законодавства.

Особливе місце в понятійному апараті безпеки при надзвичайних ситуаціях займає класифікація цих ситуацій.

На нашу думку, необхідно розглядати класифікацію надзвичайних ситуацій - як виділення різних видів надзвичайних ситуацій за певним критерієм в цілях рішення наступних завдань :

- встановлення єдиних вимог і підходів до попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій;
- деталізації і обліку небезпечних чинників, які можуть бути джерелами надзвичайних ситуацій;

- розмежування повноважень і відповідальності між різними рівнями відповідальності з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій;
- створенню бази для проведення науково-дослідних, методичних і практичних робіт попереджувального характеру з метою зниження ризику надзвичайної ситуації;
- створенню основи для легітимації визнання збитку для населення, довкілля від надзвичайних ситуацій як наслідків дій, бездіяльності організацій і посадовців.

На сьогодні відсутнє єдине уявлення про класифікацію надзвичайних ситуацій, що є наслідком недосконалого законодавства і умов діяльності, що постійно міняються, з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій.

У державних доповідях про стан захисту населення і територій України від надзвичайних ситуацій використовуються в основному один тип класифікації - за джерелами їх виникнення [105].

Але жодна класифікація, приведена нижче, не дає повного уявлення про надзвичайні ситуації як особливо небезпечні умови, загрозові людській життєдіяльності. Відсутній системний підхід до розуміння суті надзвичайних ситуацій.

Проте узагальнення різних правових і науково-методичних матеріалів дозволило сформулювати приведену нижче класифікацію, в якій враховуються найбільш суттєві ознаки надзвичайних ситуацій різного типу.

У будь-якому випадку встановлення актуальної класифікації надзвичайних ситуацій з метою уніфікації підходів до їх визначення, попередження і ліквідації - одне з пріоритетних завдань Уряду України.

Таблиця 2

Класифікація надзвичайних ситуацій в доповідях ДСНС України

№п\п	Вид НС	Джерела НС
1.	Техногенні	<ul style="list-style-type: none"> • Дорожньо-транспортні події • Аварії (пожежі) на об'єктах житлового і соціального призначення • Аварії на промислових об'єктах • Авіаційні катастрофи • Хімічні аварії • Аварії на ж/д транспорті • Аварії на маломірних судах • Виявлення боєприпасів • Аварії на магістральних трубопроводах • Аварії на системах життєзабезпечення • Виявлення радіоактивних джерел
2.	Природні	<ul style="list-style-type: none"> • Землетруси, виверження вулканів • Урагани, смерчі, сильні дощі і вітри, снігопади • Повені, повінь, маловоддя • Забруднення водних басейнів • Лісові пожежі • Посуха, заморозки
3.	Біолого-соціальні	<ul style="list-style-type: none"> • Інфекційні захворювання людей • Отруєння людей • Епізоотії, паразитарні і зоонозні захворювання тварин • Епіфітотії і спалахи масового розмноження шкідників з/х рослин

Джерело: складено автором [115]

Системна класифікація НС

Таблиця 3

№ п/п	Основа класифікації	Класифікація НС	Характеристика НС
1.	Джерело походження НС	Природні	Джерелом НС є природні явища, небезпечні для життя людей і функціонування територіальних систем (Таб.1)
		Техногенні	Джерелом НС є техногенні аварії, небезпечні для життя людей і функціонування територіальних систем : (Таб.1)
2.	Масштаб НС	Локальні	Територія НС і її можливих наслідків - об'єкт(організація)
		Місцеві	Територія НС і її можливих наслідків - муніципальна освіта
		Регіональні	Територія НС і її можливих наслідків – регіонів України
		державні	Територія НС і її можливих наслідків – для держави
		Глобальні	Територія НС і її можливих наслідків - Україна і хоч би одна іноземна держава
3.	Темп поширення НС	Плавні	Швидкість поширення небезпеки : від 10-15 діб і вище
		Помірні	Швидкість поширення небезпеки : від доби до 10-15 діб
		Стрімкі	Швидкість поширення небезпеки : від 30 хвилин до діб
		Миттєві	Швидкість поширення небезпеки : від декількох секунд до 30 хвилин
4.	Наслідки НС	Незначні	Постраждало (загинуло) до 10 чоловік
		Значні	Постраждало (загинуло) від 10 до 100 чоловік
		Великі	Постраждало (загинуло) від 100 до 1000 чоловік
		Дуже великі	Постраждало (загинуло) від 1000 чоловік і вище
	Матеріальний збиток	Незначний	До 100 МРОТ
		Значний	Від 100 до 10000 МРОТ
		Великий	Від 10000 до 100000 МРОТ
		Дуже великий	Від 100000 МРОТ

На особливу увагу заслуговує аналіз понятійного апарату, що характеризує джерела і причини виникнення надзвичайних ситуацій.

У понятійному плані представляється необхідним провести відмінності між причинами і джерелами надзвичайних ситуацій. Ми уявляємо, що ця відмінність полягає в наступній.

Джерелом надзвичайної ситуації можуть бути природні явища і процеси, що мають імовірнісну природу і які значною мірою не вивчені. Внаслідок цього прогнозування їх виникнення і протікання, а також масштаб їх наслідків можуть бути визначені тільки з певною мірою вірогідності, на обмеженій території, на обмежені проміжки часу і з невеликим періодом часу, що дозволяє визначити необхідні засоби захисту. Тим більше це стосується наслідків великомасштабних надзвичайних ситуацій, наприклад стихійних лих, реальний збиток від яких фактично неможливо прогнозувати і виявити відразу ж із-за отсроченості їх в часі. Це визначає особливу роль фізичних осіб і організацій, покликаних забезпечити безпеку при надзвичайних ситуаціях. Результати діяльності таких суб'єктів значною мірою залежатимуть також від ситуативної поведінки населення, що знаходиться в зоні надзвичайної ситуації.

Коли ми говоримо про «причину» надзвичайної ситуації, то сама причина і особливо її наслідки складатимуться з джерела надзвичайної ситуації (її типу, характеру і так далі) і людського чинника, а саме з поведінки населення в зоні надзвичайної ситуації, зокрема його підготовленості, навченій, інформованості, оснащеності і організованості. Істотну роль грає також діяльність організацій, уповноважених забезпечити безпеку при надзвичайній ситуації, їх організаційна, наукова підготовленість, технологічна, матеріально-технічна оснащеність, спрямованість на діяльність в надзвичайних ситуаціях [183, с.69].

Під попередженням надзвичайних ситуацій здійснюється комплекс заходів, що проводяться завчасно і спрямованих на максимально можливе зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій, а також на збереження

здоров'я людей, зниження розмірів збитку природному довкіллю і матеріальних втрат у разі їх виникнення.

Таким чином, попередження надзвичайних ситуацій можна розділити на два етапи:

- попередження виникнення надзвичайної ситуації;
- попередження розвитку надзвичайної ситуації у разі її виникнення.

Заходи з цих двох етапів визначаються і закріплюються в нормативно-правових і локальних актах на усіх рівнях.

Таким чином, зміст поняття «Попередження надзвичайної ситуації» досить широкий. Приведені вище положення доповнюються ще безліччю законодавчих і підзаконних актів, правових актів і документів органів місцевого самоврядування, в яких вони конкретизуються з урахуванням особливостей території і організації. Узагальнюючи вищесказане, ми можемо виділити наступні основні напрями діяльності з попередження виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій [186]:

- нормативно-правове державне регулювання діяльності уповноважених органів і організацій з попередження надзвичайних ситуацій;
- організаційне забезпечення попередження надзвичайних ситуацій : створення і організація функціонування спеціальних органів (комісій) і аварійно-рятувальних формувань, контроль і нагляд в області попередження надзвичайних ситуацій;
- інформаційна діяльність в області попередження надзвичайних ситуацій : збір і обмін інформацією, створення і організація функціонування систем сповіщення населення, навчання населення і посадовців;
- фінансово-економічне забезпечення діяльності з попередження надзвичайних ситуацій : створення резервів, фінансування програм і заходів;
- науково-технічна діяльність з попередження надзвичайних ситуацій : проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, спрямованих на попередження надзвичайних ситуацій.

Приведені вище напрями діяльності не можна розглядати як окремі етапи попередження надзвичайних ситуацій. Це взаємозв'язані елементи єдиної системи, ефективність якої залежить від кожного з них.

Для розуміння такого поняття, як «попередження надзвичайних ситуацій», також важливі узагальнені поняття, пов'язані з попередженням надзвичайних ситуацій, а саме: запобігання надзвичайним ситуаціям, профілактика виникнення їх джерел, підготовка до надзвичайних ситуацій, підготовка території до функціонування в надзвичайній ситуації, підготовка об'єкту господарства до роботи в надзвичайній ситуації, захист населення і навчання населення діям в надзвичайній ситуації, укриття населення в засобах колективного захисту, евакуація населення.

Під запобіганням надзвичайним ситуаціям розуміється комплекс правових, організаційних, економічних інженерних-технічних, еколого-захисних, санітарно-гігієнічних, санітарно-епідеміологічних і спеціальних заходів, спрямованих на організацію спостереження і контролю за станом природного довкілля і потенційно небезпечних об'єктів, прогнозування і профілактики виникнення джерел надзвичайної ситуації, а також на підготовку до надзвичайних ситуацій. Це визначення значно розширює перелік напрямів і форм діяльності з попередження надзвичайних ситуацій, що, безумовно, важливо для ефективного функціонування держави [194].

Профілактика виникнення джерел надзвичайних ситуацій - проведення завчасних заходів по недопущенню і (чи) усуненню причин і передумов виникнення джерел надзвичайної ситуації антропогенного походження, а також по обмеженню збитку від них.

Частенько на практиці встає питання про співвідношення понять «Причина надзвичайної ситуації» і «джерело надзвичайної ситуації».

З метою уникнення колізій при конструюванні понятійного апарату було б доцільно використовувати термін «джерело», оскільки саме він зустрічається в законодавстві про захист населення і території від надзвичайних ситуацій.

Отже, розглянуте вище визначення профілактики виникнення джерел надзвичайної ситуації спирається виключно на «джерела» надзвичайної ситуації антропогенного походження. Тому до надзвичайних ситуацій антропогенного походження можна відносити усі техногенні ситуації, а також ті природні і біолого-соціальні надзвичайні ситуації, до виникнення яких людина має пряме або непряме відношення (наприклад, глобальне потепління як джерело надзвичайної ситуації є результатом діяльності людини у світовому масштабі і може бути віднесене до джерел антропогенного походження).

«Підготовка до надзвичайних ситуацій» - комплекс заходів, що завчасно проводяться, по створенню на певній території або на потенційно небезпечному об'єкті умов для захисту населення і матеріальних цінностей від вражаючих чинників і дій джерел надзвичайних ситуацій, а також для забезпечення ефективних дій органів управління, сил і засобів ДСНС України з ліквідації надзвичайних ситуацій [197].

У цьому визначенні виділені два основні об'єкти захисту від надзвичайних ситуацій - населення і матеріальні цінності. В законодавстві під матеріальними цінностями розуміються різні категорії, у тому числі пам'ятники культури, архіви, товари і ін. Потрібно конкретизацію в нормативно-правових актах державного характеру поняття і видів об'єктів матеріальних цінностей, що підлягають захисту від надзвичайних ситуацій.

Тому, як показав зроблений аналіз, захист населення в надзвичайних ситуаціях – це сукупність взаємозв'язаних за часом, ресурсам і місцем проведення заходів, спрямованих на запобігання або граничне зниження втрат населення і загрози його життя і здоров'ю від вражаючих чинників і дій джерел надзвичайної ситуації.

Навчання населення діям в надзвичайній ситуації - цілеспрямоване накопичення населенням знань, придбання і закріплення навичок, необхідних при захисті від небезпек, викликаних джерелами надзвичайної ситуації, а також при участі в проведенні невідкладних робіт в зонах надзвичайної ситуації і осередках ураження.

Таким чином, попередження виникнення і розвитку надзвичайної ситуації - одне з найважливіших завдань з захисту населення і території. Воно включає безліч різних напрямів діяльності, які встановлюються чинним законодавством і іншими нормативно-правовими актами державного, регіонального і муніципального значення. Існуючі в них пропуски, які сприяють зниженню ефективності вказаної діяльності і виникненню правових колізій, мають бути усунені, що є первинним завданням діяльності уповноважених в цій сфері органів державної влади Української держави.

Визначено, що під ліквідацією надзвичайних ситуацій розуміється аварійно-рятувальні і інші невідкладні роботи, що проводяться при виникненні таких ситуацій і спрямовані на порятунок життя і збереження здоров'я людей, зниження розмірів збитку природному довкіллю і матеріальних втрат, а також на локалізацію зон надзвичайних ситуацій, припинення дії характерних для них небезпечних чинників.

Стосовно надзвичайної ситуації, що реально виникла і вимагає негайного реагування ці визначення носять умовний характер, оскільки і сама послідовність і порядок дії і участь спеціальних організацій (як державного так і муніципального підпорядкування) буває дещо іншою, що втім, не відмінняє необхідності строгої класифікації і нормативного закріплення основних вимог з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій.

Закон України «Про національну безпеку» виділяє наступні види наслідків надзвичайних ситуацій : соціально-політичні, економічні, військові, екологічні [164].

Проте ні в одному підзаконному акті ці види наслідків надзвичайних ситуацій не визначаються і не конкретизуються. Побічно, «наслідки» надзвичайних ситуацій можна виділити з визначень попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій :

- людські жертви і збиток здоров'ю людей;
- збиток природному довкіллю;
- матеріальний збиток, тобто втрата матеріальних цінностей;

- порушення виробничих процесів;
- порушення умов життєдіяльності людей.

Найбільший інтерес представляють екологічні «наслідки» надзвичайної ситуації або «збиток» довкіллю. Цей вид наслідків важко виміряти. Якщо людські і матеріальні втрати, порушення умов життєдіяльності людей мають (чи можуть мати) кількісне вираження, то збиток природному середовищу погано піддається виміру. Безумовно, можна приблизно підрахувати вартість загиблих лісів, непридатних внаслідок дії чинників надзвичайної ситуації земель, але представляється скрутним виміряти глобальні зміна екосистеми в результаті надзвичайної ситуації, яка довгий час робитиме вплив на людську життєдіяльність. Яскравий приклад в новій історії - аварія на Чорнобильській АЕС. Її екологічні наслідки катастрофічні і проявлятимуть себе ще десятки років. Стосовно великомасштабних надзвичайних ситуацій як техногенного так і природного характеру в науковій літературі і в нормативних правових актах вживається така категорія як «лихо» або «екологічне лихо». Так, на думку О. Л. Дубовик, в загальноприйнятому сенсі громадським лихом є наявність екстремальної ситуації, викликаної техногенними катастрофами або аваріями, стихійними лихами, масовими безладами, міжнаціональними конфліктами і тому подібне. До них можуть відноситися надзвичайні екологічні ситуації, екологічні лиха, епідемії, епізоотії і т. д. Таким чином, поняття громадського лиха є родовим, а екологічне - видовим. Разом з тим чинне екологічне законодавство не містить поняття «Екологічне лихо», а лише посилається на необхідність регулювання цієї проблеми в самостійному законі [159].

Актуальність цієї проблеми у сьогоденному світі наростає. Держава повинна направляти більше своїх зусиль на запобігання надзвичайним ситуаціям, що викликають серйозні екологічні наслідки.

Нині пріоритетним завданням в цій області є не лише створення системи технологій, спрямованих на оптимізацію споживання непоновлюваних природних ресурсів, підвищення екологічної безпеки територій і небезпечних виробничих об'єктів, створення стійкого зв'язку між людиною і природою, але і

адекватне відображення в праві тих нових громадських стосунків, які характеризують сучасний стан стосунків в системі «Людина - довкілля».

Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру включає безліч напрямів і форм. Законодавство і інші нормативно-правові акти різних відомств і структур визначають велику кількість інструментів їх діяльності.

Між тим спостерігається явний розрив між методологічною базою, включаючи понятійний апарат в області державного регулювання у сфері захисту від надзвичайних ситуацій і правовим закріпленням основних категорій «безпеки» при надзвичайних ситуаціях в нормативних актах. На тлі множинності визначень, таких як: джерело, причина, умови, вид і тип надзвичайної ситуації, але відсутнє легальне визначення таких ключових понять як: техногенні і природні надзвичайні ситуації; екологічне лихо, стихійне лихо, екологічно неблагополучні території, зона екологічного лиха та ін.

На наш погляд, для реалізації ефективної законотворчої політики і правозастосовної діяльності в області державного регулювання захистом населення і територій від надзвичайних ситуацій слідую:

- спеціально виділити і визначити базові поняття «небезпека» і «безпека» як правові категорії рівнозначно застосовані до людини, населення, території, природного середовища і окремих її компонентів, розвитку, або «стійкості», життєзабезпеченню;
- сформулювати і закріпити в законодавстві такі поняття як техногенні і екологічні чинники небезпеки, уточнити поняття причина, джерело, загроза, екологічна небезпека з урахуванням комплексної оцінки небезпек;
- уніфікувати термінологію, вживану у відомчих нормативних актах, видавши спеціальний глосарій термінів з державної безпеки в надзвичайних ситуаціях;

- закріпити у законі про надзвичайні ситуації поняття «ризик» і «управління ризиком», методологію і окремі підходи до визначення джерела і характеристики ризику в спеціальних нормативних актах.

Пріоритетним завданням сьогодні є узгодження і уніфікація численних визначень в єдиному документі - технічному регламенті в області забезпечення безпеки від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

1.2. Забезпечення державного регулювання державної безпеки при виникненні надзвичайних ситуацій

Необхідність вивчення дії правового механізму державного регулювання в надзвичайних ситуаціях має на меті визначити, які сторони таких ситуацій релевантні до формування і реалізації права, як вони впливають на ці процеси, на їх організаційно-ресурсну основу, як позначаються на правовій поведінці суб'єктів, а отже, на результативності права.

Право як інституціональна освіта і юридичне явище формується і функціонує у вигляді об'єктивного права - інституціонального нормативного регулятора, за своїм змістом близького до того, що розуміється під терміном «закон».

Право в забезпеченні державної безпеки виступає як система правових актів, як сукупність норм, що встановлює суб'єктивні права і обов'язки, тобто повноваження, які мають фізичні і юридичні особи, інші суб'єкти у рамках не лише правовідносин, але і поза ними, як деякий прийнятий порядок стосунків, дій, реакцій і так далі

У теорії права немає єдності у визначенні ролі і місця права в системі регулювання громадських стосунків. Так, О. В. Мартишин вважає, що «у своїй основі нормативне регулювання - це спосіб виживання суспільства в умовах безперервної боротьби з природою і один з одним». На думку Т. Н. Радько, «основною метою нормативного регулювання завжди було, є і буде збереження існуючої системи, забезпечення її стабільності». І далі він пише:

«Нормативні регулятори - це правила, що формуються в суспільстві під впливом економічних, класових, соціальних, релігійних чинників, спрямовані на забезпечення нормального (безпечного) існування і прогресивного розвитку суспільства» [156].

Оскільки ці визначення не пов'язані з поняттям правового регулювання в області надзвичайних ситуацій, відмітимо лише деякі понятійні характеристики, мабуть, типові для традиційного визначення ролі права. Якщо зводити роль права до способів «безперервної боротьби з природою», то складно говорити про принцип «екологічної безпеки» або про рішення проблем надзвичайних ситуацій в контексті гармонізації стосунків людини і природи, «стійкого розвитку», оцінки їх техногенних наслідків як чинника небезпеки для людини і довкілля мешкання. Не погоджуючись з авторами, які стоять на позиції «боротьби з природою», приведемо точки зору учених на роль права, прямо протилежні цитованим, виходять з посилення, що «еколого-правові стосунки є відношення в системі екологічної діяльності суспільства з розробки, вдосконалення, розвитку і організації ефективних програм стійкої екологічної рівноваги елементів супер системи». Звернемо увагу на слова «в системі екологічної діяльності», тобто не право для боротьби з природою, а право як частина екологічної діяльності. «Стойка екологічна рівновага» розуміється як вища цінність і мета правового регулювання, а не як боротьба з природою [157, с. 30].

Складність визначення ролі права у формуванні принципово нового підходу до системи. «Людина - природа» представляється не «внутрішньою» проблемою, як відмічає А. Шестерюк, а «принциповою методологічною трудностю державно-правової теорії; не у присутності «суб'єктивного чинника», не в наявності невизначеності і неймовірному характері процесів, а в проблемі розуміння того, що ж все-таки спостерігає спостерігач. Виникають проблеми визначення рівня первинних фактів і встановлення меж, за якою закінчується спостереження і починається інтерпретація» [167].

Інакше кажучи, проблемою стало визначення місця права в державі як регулятора громадських стосунків в супер системах, до яких належать стосунки: людина - суспільство - природа - антропогенне середовище.

Для розуміння екологічної безпеки в сучасному світі необхідно погодитися з позицією державно-управлінців-екологів, що трактують динамізм змін, які відбуваються у світі, з точки зору динамізму єдиної системи «Природа - суспільство - людина».

Причини і джерела екологічних проблем криються у більшості випадків не в природних екологічних процесах (наприклад, стихійні лиха), а в нерозумінні суті, сенсу і цілей людської діяльності. Залежно від характеру джерела виникнення надзвичайних ситуацій змінюється функція реалізації права. Так, якщо джерелом надзвичайної ситуації є природні катастрофи, то діяльність державних органів зосереджується на ліквідації їх наслідків. Що стосується їх попередження, то необхідно говорити лише про прогнозування природних катастроф, враховуючи, що прогнозування залежить від двох чинників: технологічних, т. е. наявність необхідних науково-технічних засобів для здійснення моніторингу небезпечних природних явищ, і науково-технічних, т. е. здатність держави забезпечити економічний і науковий рівень для створення ефективної системи прогнозування природних катастроф. У разі техногенних надзвичайних ситуацій, тобто викликаних антропогенною діяльністю людини, в першу чергу необхідно говорити про попередження таких ситуацій, за допомогою здійснення як традиційних функцій державного екологічного управління (нормування, екологічна експертиза, екологічний аудит), так і спеціальних - декларація промислової безпеки, обов'язкове страхування діяльності високоризикових об'єктів, експертиза промислової безпеки і так далі [146]

Якщо розглядати правовий механізм державного регулювання лише як спосіб соціального регулювання нашої експансії по відношенню до природи, то екологічне право і законодавство про надзвичайні ситуації повинні виходити з інших передумов - технократичних, таких, що визначають

можливості людини самому встановлювати закони виживання для усієї біосфери і її компонентів.

Ми виходимо з принципово іншої доктрини. Якщо проблеми надзвичайних ситуацій більшою мірою породжені нами самими і є прямим результатом антропогенної діяльності (боротьби з природою), необхідно не стільки усувати наслідки, скільки попереджати їх появу, не лише «обмежувати» природокористування, але і виходити з примату життя, примату нерозривності законів розвитку людини і природи.

Роль правового механізму державного регулювання в рішенні екологічних проблем не викликає гострих дискусій, інша справа - «право надзвичайних ситуацій» або правові проблеми «екологічної державної безпеки». Тут не існує загальновизнаної точки зору і усталених думок, але є багато питань теоретичного, практичного і методичного характеру. Передусім хотілося звернути увагу на сам предмет правового механізму державного регулювання. Стосунки, що складаються у фазі як «попередження», так і «ліквідації наслідків» надзвичайних ситуацій, носять украй виражену специфіку. Будь-яка надзвичайна ситуація посилює потребу в чіткій, жорстко визначеній поведінці, спрямованій на подолання і ліквідацію її негативних сторін [145, с. 47].

Надзвичайна ситуація повинна усуватися, долатися, тобто цілеспрямовано, за допомогою додаткових зусиль утримуватися в деяких рамках і на цій основі трансформуватися в нормальну, природну ситуацію. Законодавець повинен передусім оцінити потенційну небезпеку надзвичайної ситуації як неминучого і доки неусувного явища, супутнього технологічній революції. Метою законодавства і, отже, правового механізму державного регулювання в області попередження надзвичайних ситуацій являється обрання певної державної екологічної, соціально-економічної, науково-технічної стратегії розвитку держави.

Інтенсивний розвиток законодавства про попередження надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в 1991-2006 рр., тим більше на тлі видимого падіння інтересу з боку органів державної влади до проблем

охорони довкілля (що проявляється як в реформуванні державних органів спеціальної екологічної компетенції, так і в новітніх законах - Водному і Лісовому кодексах України, в ігноруванні думки учених і екологічної громадськості), поставило перед наукою ряд проблем теоретичного характеру : про систему екологічного законодавства, про правові інститути, про органічну єдність права і закону, про правову рівність або «справедливість» права, про «нову якість» права як поведінки, що стоїть над владою імперативу [142].

Необхідно підкреслити, що будь-яке правове державне регулювання має свої особливості, пов'язані не лише з тим, до якої галузі права воно відноситься, чи виражаються в ньому централізовані або децентралізовані начала, який стан соціального середовища, масової поведінки і так далі, але і з тим, чи охоплюються правом певні стосунки, а якщо так, то яка його деталізованість, імперативність, жорсткість, насиченість. Усе це можна назвати енергією правового механізму державного регулювання.

Відповідно до такої ознаки в громадських стосунках можна виділити області інтенсивного і пасивного правового механізму державного регулювання регулювання.

В зонах неінтенсивного державного регулювання виділимо:

- існування таких сфер громадського життя, які вимагають пасивного (неінтенсивного) державного регулювання. До них можна віднести численні стосунки реально, фактично сталі, врегульовані і такі, що набули вигляду природного права, співпадаючу з прийнятими звичаями і формами поведінку. Тут ми говоримо про «звичай» або про «історичні корені» як основу правової норми;

- інтенсивне державне регулювання - коли громадські стосунки «нові»; вони потребують інтенсивного державного регулювання. Було б дивно в століття генною і інформаційною революцій не помічати правових аспектів генної інженерії, клонування, генної модифікації, тим більше «природних» і інтелектуальних прав громадян на нові технології, інформаційну і інтелектуальну безпеку. До них передусім відносяться особливі предмети,

особливі стосунки, що складаються в процесі розвитку людства і не мають аналогів і досвіду в історії. У нашому випадку умовно зване «право надзвичайних ситуацій» і є нова область стосунків, що вимагає інтенсивного державного регулювання. Законодавство в даному випадку йде за появою нових об'єктів, стосунків і виражає в правовій формі загальніші і принциповіші природно-наукові закони [144, с. 89].

В процесі осмислення закономірностей соціо-біологічного рівня допустимо і можливо вирішувати конкретні проблеми, конструюючи відповідні правові норми. До них можна віднести і правові норми про надзвичайні ситуації, що мають конкретно прикладний характер - від «попередження» і «ліквідації наслідків» до визначення зон надзвичайної ситуації і введення режиму надзвичайної ситуації на локальній території.

Інша справа - осмислення засадничих глибин теорії пов'язані з певною зміною суті правових інститутів в сучасному суспільстві. Не можна сказати, що процеси зміни ролі і функцій права в державі залежать в першу чергу від надзвичайних ситуацій, їх глибини і небезпеки для суспільства, але можна прогнозувати, що уся сукупність проблем, що розуміються як загрози (техногенні або інші виклики, межі росту, екологічні ризики), вимагає переосмислення багатьох правових доктрин і фактів, у тому числі і морально-психологічних основ правотворчості. Зокрема, йдеться про співвідношення закону і правозастосування, особливо в нашій країні, де, як відомо, «строгість закону компенсується його невиконанням». Це особливо важливо для екстремальної події, коли роль правових регуляторів зростає багаторазово.

В той же час є істотний момент в розробці сучасної правової теорії, до якого хотілося б притягнути увагу.

Положення про органічну єдність закону і права – не кінцева характеристика права, визначення, що не завершують його. Ці положення –результат висновків, витікаючих з тієї сторони характеристики права, яка обмежується в основному його роллю як об'єктивної реальності і соціального регулятора.

Такого роду положення – важливий етап розуміння правового механізму державного регулювання, дуже істотний для вирішення низки ключових юридичних запитань і особливо, практики державного регулювання.

Розглядаючи «право надзвичайних ситуацій» як право екстремальне, що по суті, видозмінює, трансформує, в якомусь випадку припиняючи або навіть відмінюючи звичайні інститути права, ми як в дзеркалі можемо побачити ту нікчемну грань, що відділяє право від безправ'я, закон від беззаконня. Якими б мотивами не керувався законодавець, конструюючи доктрину права «надзвичайної ситуації», завжди слід пам'ятати про примат державних інтересів, що розуміються не завжди як забезпечення конституційних прав громадян, а також про вірус беззаконня, прищеплений за довгі роки командно-адміністративної системи радянської влади і що особливо посилюється в період політичних реформ кінця минулого століття.

Категорії «вина» і «безвинний злочин» особливо застосовані до «права надзвичайних ситуацій». Особливо хотілося підкреслити, що за формально прийнятими нормами права завжди стоять моральність, мораль, справедливість, розум, логічність, природність, громадські інтереси.

Застосування правового механізму державного регулювання - це не лише і не стільки результат державного примусу, це передусім усвідомлення місця правової норми як заходу необхідності. За своїм призначенням закон має бути «правильним», відбиваючим стосунки в суспільстві, що реально складаються, і інтереси більшості населення [120].

Ще однією особливістю сучасного правового поля «в області надзвичайних ситуацій» є одночасна надмірність і недостатність права. Як відзначалося раніше, «напруженість» правового механізму державного регулювання не означає його ефективності.

Що стоїть за зростанням числа правових норм в тій або іншій області правовідносин? Як правило - це громадська затребуваність в предметі правового регулювання, «усвідомлена необхідність» в прийнятті додаткових стандартів, норм поведінки в умовах екстремальної ситуації. Розуміння суті

нових, глибинніших стосунків, що складаються в суспільстві на тлі процесів глобалізації і «біосоціалізації», що відбуваються, є насущною потребою права і потребує теоретичного переосмислення багатьох застарілих догм. Приклад чорнобильської катастрофи в правовому сенсі недооцінений і не став принципом законодавчого регулювання, хоча, поза сумнівом, зробив переворот в концепції безпеки життєдіяльності.

В деяких випадках спостерігається послаблення фундаментальних правових інститутів, або інакше «правових догм».

Розвиваючи думку про роль і значення догми науки, слід підкреслити ще одну істотну функцію права, як та що продовжує його «догмативну» характеристику - це «нормативність».

У філософській і державно-управлінській літературі багато авторів на перше місце ставлять властивість нормативності, яка відносно права було б точніше позначити як загальнообов'язкову нормативність.

Дійсно, ця властивість права має визначальне значення з соціального боку - передусім для характеристики права як регулюючої системи, за допомогою якої може бути досягнуте постійне відтворення властивих цьому суспільству цінностей, умов і форм життєдіяльності. По суті нормативність у вказаному значенні є дією права як регулюючої системи, що складається з нормативних принципів і приписів, правил поведінки загального характеру, що поширюються на усіх і кожного, на будь-яке коло осіб в цій державі, а також здатність права відповідно до приписів закону охопити за фіксованими ознаками будь-який круг явищ і процесів.

Не менш важливою властивістю правового механізму державного регулювання, що виражає його принципові особливості, є його здатність (головним чином за допомогою письмових нормативних документів - законів, інших джерел права) гранично точно фіксувати у формалізованому виді необхідні сторони і грані, деталі і подробиці зовнішньої поведінки осіб, їх вчинків, у тому числі - найточнішим чином визначати межі зовнішньої свободи, а також наслідки порушення цих меж [118, с. 203].

Повертаючись до семантичного аналізу сукупності законодавства в області надзвичайних ситуацій і безпеки в цілому, можна відмітити його нестійкість, невизначеність. Вживання в законі таких понять відгукнеться в якійсь мірі відкритим беззаконням, оскільки нечіткість думки або логічні протиріччя, «невизначеність» змісту завжди сприятимуть «різномудству», а, отже, відміні обов'язковості закону. Звичайно, набагато складніше сформулювати і ухвалити закон, що однозначно визначає круг правовідносин, ніж зробити його відсиланням до актів нижчого рівня, але такий підхід, звичайний для нашої юридичної практики, якраз і призводить до недостатку правових актів з «невизначеним змістом» і трудністю застосування їх на практиці. В умовах надзвичайних ситуацій це неприйнятно в принципі, оскільки на екстремальність самої події (надзвичайній ситуації) накладається невизначеність застосування.

Особливий інтерес представляють і ціннісні характеристики права в області безпеки і надзвичайних ситуацій навіть не у зв'язку з їх прямою регулятивною функцією, а в якості елемента громадських стосунків. Правовий механізм завжди виступає як «провідник» тих або інших ціннісних характеристик. Проголошення в Конституції України, в якості вищої цінності права і свободи особи, послідовне зміцнення демократії, розвиток громадських начал в управлінні (наприклад, через самостійне, гарантоване Конституцією місцеве самоврядування) створює особливу систему координат в суспільстві. Правовий механізм посиляє сигнали в майбутнє, формує це майбутнє і найкардинальнішим чином впливає на усі сфери життя, і передусім на інститути самого права [116].

«Право надзвичайних ситуацій» як ніяка інша сфера правового механізму державного регулювання не потребує реального і постійного підтвердження і відстоювання доктрини прав особи, незважаючи на очевидну небезпеку надзвичайних ситуацій.

Завдяки своїм властивостям правовий механізм (що вбирає в себе те, що зазвичай розуміється під «силою закону») здатний вирішувати багато великих

завдань громадянського суспільства, що відносяться до найважливіших сторін його життя - економічного, політичного, культурного.

І дійсно, який ще інститут громадянського суспільства здатний разом, за єдиним зразком, всеосяжно і на невизначений час вперед відрегулювати громадські порядки і стосунки? Чи є ще інша нормативна освіта, яка може строго, точна, до деталей, до дрібниць визначити належну поведінку осіб? На наш погляд, це тільки ті юридичні принципи і норми, які обов'язкові для усіх і, якщо це потрібно, забезпечуються найбільш могутньою силою в суспільстві - владно-примусову потужністю держави.

У зв'язку з цим, як відмічає С. С. Алексєєв, є підстави вважати, що «право - найбільший соціальний винахід» людства, здійснений при його вступі в еру цивілізації. Цей «соціальний винахід» вже відстає від життя. Поширення надзвичайних ситуацій, їх вплив на усі сфери життя сучасної людини вимагають нових винаходів в державному регулюванні державної безпеки [112].

На прикладі державного регулювання розвитком законодавства в області надзвичайних ситуацій можна виділити виняткову роль державних органів у формуванні права. Саме «уповноважені органи» державної влади, передусім заклопотані в становленні і розвитку «права надзвичайних ситуацій». Це пов'язано з причинами як внутрішнього, так і зовнішнього характеру, що спричинило створення і успішне функціонування ДСНС України. У зв'язку з посиленням його ролі можливість впливати на законодавців зростає, і можна чекати об'єктивного зростання відомчої правотворчості у сфері забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, що частенько носить ситуаційний характер (гасіння пожеж, діяльність рятувальників, ліквідація розливів нафти).

Як відзначалося в спеціалізованій літературі, потрібне нове трактування права і його місця в системі правотворчості, що складається, де головним стає так званий людський чинник, тобто здатність осіб виробляти нові ідеї і підходи, вирішувати усе більш нетрадиційні завдання розвитку. Право і закон, свободи творчості, що обмежують можливості, зазіхають на самовизначення людини,

можуть принести тільки регрес в громадські стосунки і відторгнення правових інструментів як ефективного засобу, у тому числі державного устрою і розвитку.

Нині «нове трактування» права знаходиться у фазі переосмислення стереотипів, що склалися і стійких законів, самого поняття законності. Тому перехід від розуміння права як «силового» інституту держави, міцно укоріненої у свідомості людей за довгі віки, до розуміння його як гуманістичного явища, як права забезпечення безпеки особи в державі (у тому числі і передусім під час будь-якої надзвичайної події) є першочерговим завданням.

Нині ж в результаті «другої революції в праві» (С. Алексєєв) такого роду елементи, та притому що безпосередньо виражають самі основи людського буття, з'явилися у вигляді невід'ємних прав людини, які придбали пряму юридичну дію і зайняли (точніше - почали займати) центральне місце в усій державній системі сучасного громадянського суспільства.

Це означає, що правовий механізм став набувати такої нової якості, яка дозволяє йому височіти над владою і, отже, нарешті вирішити одну з корінних проблем нашого життя, істинне прокляття людства, - проблему «стримування» і «приборкування» політичної державної влади, робить висновок С. Алексєєв. Стосовно проблеми попередження надзвичайних ситуацій що розглядаються в широкому контексті потенційної небезпеки техногенної домінанти розвитку суспільства, проблема «стримування» і «приборкування» державної влади звучить сучасно, оскільки першопричиною надзвичайних ситуацій є багато в чому сила влади, а не сила права [110].

Отже, в результаті недавньої «революції в праві» саме зараз, у наш час, право і влада почали мінятися місцями і на місце права як суто силової освіти приходить гуманістичне право - право сучасного громадянського суспільства, дієвість якого будується в основному на природній силі природного права, свободи.

З цієї точки зору слід визнати, що «саме права людини виступають чистим втіленням права, тобто безумовного громадського дозволу самодіяльності вільної людини».

У цьому зв'язку хотілося б звернутися до історичних аналогій і паралелей. Еволюція права може бути різною за швидкістю і спрямованістю. На наш погляд, два істотні чинники визначили демократизацію громадського життя і права у тому числі - глобальні інформаційні і екологічні проблеми.

Почалася «нова» самоідентифікація суспільства і особи, йде постійний і безперервний порівняльний аналіз різних систем і інститутів правового механізму державного регулювання, норм поведінки, моделей розвитку, природний відбір найкращих умов для відтворення творчих осіб. Якоюсь мірою тому (і внаслідок цього) відбуваються і «витік мізків», і «втеча капіталу», і різні швидкості розвитку суспільства.

Стало деяким штампом вираження, що екологічні проблеми розкрили перед усіма людьми міру їх спільності і уразливості, буквально змусивши приводити у відповідність з цим «відкриттям» правові і технологічні системи, забезпечуючи їх безпеку для природи і людини. Але при цьому слід пам'ятати, що влада при слабкості громадських інститутів намагатиметься присвоїти собі «первинність», ексклюзивність у формуванні і тлумаченні права і закону.

Це передусім «зачіпає» нові галузі державного законодавства, такі як екологічне право і право надзвичайних ситуацій.

Нарешті, до числа необхідних якостей права належить віднести його особливість забезпечувати визначеність регулювання громадських процесів і одночасно - міцність, надійність.

І.А. Покровский у своїй праці, опублікованій літом 1917 р., розкриваючи місію права в підвищенні перед всесильною владою, в першу чергу звернув увагу на те, що «одна з перших і найістотніших вимог, які пред'являються до права людською особистістю, що розвивається, являється вимога визначеності правових норм». «Але справа, - продовжує І.А. Покровский - рішуче міняється з того моменту, коли виникає потреба у більшій особистій енергії і у більшій

особистій ініціативі, тоді визначеність права стає неодмінною умовою цих останніх, стає питанням самої особи. Індивід, поставлений віч-на-віч з суспільством, державою, має право вимагати, щоб йому було цим останнім точно вказано, чого від нього хочуть і які рамки йому ставлять. Логічно це право на визначеність норм є одне з найневід'ємніших прав людської особи, яке тільки собі можна представити; без нього, по суті, взагалі ні про яке «право» не може бути мови [112].

Наступною вимогою особи, що розвивається, до правопорядку є вимога його міцності і що «вони обоє - тільки дві сторони однієї і тієї ж природною і «невід'ємною» потребою індивіда мати своє ясне і визначене місце в житті цілого соціального організму». Зараз же звернемо увагу на те, що перед нами, визначальна якість права, бо без вказаних особливостей «ні про яке »право« не може бути мови» взагалі. «Велика особиста енергія» стає атрибутом «права надзвичайних ситуацій» вже в силу екстремальності ситуації.

До приведених міркувань треба додати і ті характеристики права, які зв'язані з його предметом, з тим, що воно регулює зовнішні, практичні стосунки. У зв'язку з цією особливістю правовий механізм разом з раніше відміченими чинниками набуває саме предмету державного регулювання [77, с.69].

Очевидно - «право надзвичайних ситуацій» має бути (і таким, по суті, являється) правом, що «зобов'язує», а не «дозволяє». Дійсно, особливий режим діяльності, особливі стосунки не припускають свободи вибору і наявності демократичних інститутів підтримки. Навпаки, свободи тимчасово обмежуються, права (режимні) силових відомств і держави в цілому розширюються. У цьому є своя логіка.

На перший погляд ефективність і надійність правових засобів системи («обов'язок плюс відповідальність»), що зобов'язує, дуже високі. За допомогою цих засобів можна точно позначити об'єм, терміни, характеристики результату і енергійно домагатися ефекту. Але коли ця система функціонує в «негативному полі» (а деяке негативне середовище вона створює і сама по собі: люди

частенько не схильні підкорятися обов'язковим вимогам, коли хтось думає і вирішує за них), то ланцюжок правових засобів, що йде від завдання до результату, увесь час знаходиться під тиском різноманітних, у багатьох випадках постійних інтересів, які раз у раз можуть уклинюватися в цей ланцюжок, ускладнювати її, а іноді і позбавляти сили.

Це нерідко стає імпульсом до нарощування примусової дії, посилення примусових заходів і інструментів. І тоді процес, який за допомогою потужних засобів, що зобов'язують, як здавалося, повинен був би привести до настання запрограмованого результату, уривається, і очікуваний результат не настає. Нормальні, звичні умови життєдіяльності змінилися на незвичайні, екстремальні, а наша свідомість (тим більше юридичні інститути) продовжує працювати в колишньому режимі.

Інша система правових засобів визначеного механізму- диспозитивна, дозволенна - заснована на суб'єктивних правах і гарантіях, очевидно, не є досить надійним соціальним інструментом дії в режимі надзвичайної ситуації.

На додаток до сказаного можна відмітити, що імперативність і «догматизм» права не заперечують, а, навпаки, припускають дискретність і «варіабельну» поведінку при надзвичайних ситуаціях залежно від їх характеру, масштабів, локалізації, величини збитку і кількості постраждалих людей [74, с.111].

Так, вивчення нормативних положень, що закріплюють заборони, і в ще більшому ступені обставин, що послужили для їх встановлення, свідчить про те, що введення юридичних заборон виявляється необхідним у випадках, коли в соціальній дійсності існують (реально або у вигляді можливості) факти порушень меж дозволеного, у зв'язку з чим, виникає небезпека для суспільства і вимагається забезпечити за допомогою юридичної заборони типові, масові процеси життєдіяльності.

Звідси витікає, що юридична заборона стосовно права надзвичайних ситуацій - це не чисто правове явище. По самій своїй субстанції вона має риси соціально-правового феномену, що несе на собі відбиток конфліктних,

аномальних і в той же час масово-соціальних ситуацій, стосунків і, отже, міри активності соціальної поведінки.

І, нарешті, варто звернути увагу на саме правовий механізм державного регулювання в області надзвичайних ситуацій, на рівень його напруженості, інтенсивності. Цей рівень не може бути похідний від кількості прийнятих актів. Показником напруженості правової норми є її використання і її регулятивні функції.

Повертаючись до права надзвичайних ситуацій, хотілося б відмітити, що навіть на сучасному рівні правового регулювання необхідно обрати спосіб консолідації правових інститутів, раніше усього екологічного права, адміністративного права, різних аспектів безпеки і ризику в деякий єдиний блок законодавства зі своєю субординацією і інституціалізацією правових форм.

Знову йдеться про системність правового механізму державного регулювання. У розвинених правових системах на громадське життя впливають не окремо взяті, ізольовано існуючі правові норми, інші правові засоби, хоч би і приведені в стійкі, інституціалізовані правові форми, а законодавчі системи, комплекси, іноді досить складні. Саме через системи правових засобів забезпечується багатостороння правова дія на громадські стосунки, що складаються в різноманітні форми здійснення безпеки. У надзвичайних ситуаціях враховуються інтереси різних суб'єктів, повною мірою реалізуються в юридичному і соціальному плані глибокі правові начала, надійно юридично гарантуються правові позиції суб'єктів. Виникає питання про необхідність не лише галузевої спеціалізації законодавства про надзвичайні ситуації, але і про можливість його кодифікації [72].

По-перше, можна говорити про формування окремої гілки законодавства про надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру.

По-друге, слід зазначити розширення поняття «державне регулювання при надзвичайній ситуації» і застосовність категорій «екологічна державна безпека» і «оцінка ризику» як елементів синтетичної, комплексної галузі законодавства, що вбирає в себе і надзвичайні ситуації. Якщо нині складно

об'єднати в одну галузь законодавства усю сукупність актів з екологічної безпеки, ризиків, надзвичайних ситуаціях, то кодифікація законодавства буде дуже ефективна.

З'єднати правові засоби, використовувані при формуванні законодавства про надзвичайні ситуації у взаємозв'язані комплекси, в цілісні системи можна за допомогою нормативної форми, точніше, за допомогою послідовного прийняття системи подальших, правозастосовних нормативних документів, що особливо кодифікують, які в першу чергу зачіпають зміст права, саму правову матерію. З цієї точки зору суть кодифікації законодавства про надзвичайні ситуації полягає в підготовці і формуванні ширших нормативних узагальнень, іншими словами, в систематизації чинного законодавства на основі ознак екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій.

Це виражається не лише в тому, що сам зміст документів, що кодифікують, про надзвичайні ситуації можуть включати нормативний матеріал, «розкиданий» за окремими, не пов'язаними один з одним галузях права, але і в розробці окремого понятійного апарату, створенні теорії права надзвичайних ситуацій, строгій систематизації усього масиву законодавства в цій сфері стосунків.

Таким чином, стосовно надзвичайних ситуацій потреба в правовому механізмі державного регулювання зростає, стає гостріше, при цьому росте і потреба в моральних регуляторах; значимішою є роль неформального (частіше за все професійного) авторитету і пов'язаних з ним формальних і неформальних домовленостей.

Змінюються зміст регулятивного потенціалу правового механізму, а також фактична значущість і актуальність окремих правових норм, тобто існуючі небезпеки і потреби населення визначають ту, що реалізовується, здійсненність і застосовність окремих правових приписів; змінюються зміст і процес реалізації права, який стає більше авторитарним, жорстким і у ряді випадків вдягається вимушено у форму надзвичайного адміністративного режиму.

На наш погляд, через усвідомлення ролі і місця надзвичайних ситуацій, «технологічних небезпек» – в узагальненому виді як закономірності і неминучості – можна і треба перейти до вироблення критеріїв, догм права «надзвичайних ситуацій». Зрештою те, що сьогодні називається «надзвичайним» завтра може стати повсякденним. Правова доктрина, право саме по собі мають бути не «реєстратором» явища, а формувальним початком. З цією метою необхідно: переглянути багато правових звичаїв і норм, створених людиною індустріального світу, націленою на нескінченне «підкорення природи» з урахуванням ризику антропогенних катастроф; змінити зміст регулятивного потенціалу права, зробити його адекватним змісту субстанції надзвичайних ситуацій; переглянути значущість і актуальність окремих правових норм; врахувати в праві існуючі і потенційні небезпеки, потреби людини, природи, усього населення; визначити категорію «безпека» як іманентно існуючу і невід'ємну від розвитку, у тому числі через ту, що реалізовується, здійсненність і застосовність окремих правових приписів; змінити зміст і процес реалізації права з урахуванням критеріїв безпеки, що розуміється досить широко і передусім як безпеку розвитку і життєзабезпечення.

1.3. Сучасна система правового механізму державного регулювання державної безпеки при надзвичайних ситуаціях

У сучасних умовах постійної і кардинальної зміни природоохоронного законодавства, формування концептуальної і доктринальної основи забезпечення як національної безпеки в цілому, так і екологічної безпеки, особливу роль набуває необхідність формування адекватного інституціонального підходу, здібного виявити загальні і характерні риси забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного

характеру як сукупності внутрішньо пов'язаних норм, що регулюють окрему групу однорідних, взаємозв'язаних громадських стосунків. Сучасна система екологічного права і її інститути зазнають значні і динамічні зміни, викликані ускладненням громадських екологічних стосунків, виникненням додаткових сфер еколого-типового правового державного регулювання, пов'язаних з діяльністю високоризикових виробничих, енергетичних, радіаційно-небезпечних об'єктів, негативною дією на довкілля і здоров'я людини хімічних, біологічних і інших небезпечних речовин, матеріалів і відходів, аваріями і катастрофами природного і техногенного характеру [8, с. 178].

У класичному розумінні «правовий інститут державного регулювання» - це система взаємозв'язаних норм права, що регулюють відносно самостійну сукупність громадських стосунків в державі або які їх компоненти, властивості. На нашу думку, правовий механізм державного регулювання є група норм права, пов'язаних між собою предметно функціональними зв'язками, регулюють конкретний вид громадських стосунків і придбавають в силу цього відносну стійкість і самостійність функціонування.

Правові інститути, як відмічає О.Е. Кутафін, покликані регламентувати окремі ділянки, фрагменти, сторони громадського життя. Такі інститути функціонують в тісному взаємозв'язку один з одним - як усередині цієї галузі, так і поза нею [11].

Поява нової сфери правового механізму державного регулювання в області забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях поставила перед науковцями ряд складних теоретичних і практичних проблем :

- про межі проблематики у сфері надзвичайних ситуацій, її співвідношенні з конституційним, адміністративним, цивільним, екологічним законодавством, законодавством у сфері промислової, біологічної і хімічної безпеки та ін.;

- про нові погляди на систематизацію і кодифікацію екологічного законодавства;

- про взаємопроникнення якісно різнорідних дисциплін (наук), про використання їх визначень, наукового апарату, різних аспектів правового механізму державного регулювання у рамках різних галузей права. Йдеться швидше не лише і не стільки про теоретичний вклад в осмислення «правового механізму державного регулювання надзвичайних ситуацій», а про суто практичний напрям законотворчості. При цьому не зайве підкреслити, що йдеться про мінімальний час, відведений на вироблення правових доктрин, адекватних ситуації нових інститутів права, здатних буквально врятувати сотні тисяч життів і великі території, що різко погіршується [16].

Забезпечення екологічної безпеки, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій віднесені Конституцією України до спільного ведення державою. Таким чином, законодавець виділяє в якості самостійного об'єкту регулювання забезпечення екологічної безпеки разом із захистом від надзвичайних ситуацій. Класифікатор правових актів, відносить законодавство про надзвичайні ситуації до основ державного управління (тобто до сфери адміністративного права) в частині правового регулювання адміністративних режимів і до екологічного права в частині правового статусу зон надзвичайної ситуації і зон екологічного лиха. Вказаний Класифікатор також відносить до сфери «Безпеку суспільства» екологічну, промислову, радіаційну і санітарно-епідеміологічну безпеку. В той же час норми, регулюючі громадські стосунки в області забезпечення безпеки від надзвичайних ситуацій, містяться і в конституційному праві (наприклад, режим надзвичайного стану), в цивільному праві (обставини непереборної сили) і інших галузях права і законодавства.

У найбільш концентрованому виді правовий механізм державного регулювання різних аспектів попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій розглядається в екологічному праві або як основний елемент або субінститут (під субінститутом ми розуміємо правові утворення (групи) відносно самостійного значення у складі того або іншого складного правового інституту). Вони характеризують не спрощений (простий вид регульованих стосунків, а їх взаємозв'язаний, але різноскладовий вид інституту екологічної

безпеки, або як самостійний інститут. Оскільки проблема збереження динамічної рівноваги у взаємодії природи і суспільства знаходить свій дозвіл у рамках екологічного права, то і завдання забезпечення безпеки і усунення наслідків надзвичайних ситуацій для довкілля і людини також може бути дозволена у рамках екологічного права. Саме ця обставина і визначає місце і коло проблем безпеки при надзвичайних ситуаціях, що вирішуються у рамках екологічного права [19, с. 67].

Виділення в якості самостійного інституту екологічної безпеки, забезпечення безпеки, що включає проблеми при надзвичайних ситуаціях, на нашу думку, пов'язано зі зростанням числа природних і техногенних аварій і катастроф, збільшенням розміру збитку від надзвичайних ситуацій і необхідністю забезпечення комплексного підходу до рішення проблем попередження надзвичайних ситуацій, дій в їх умовах і ліквідації наслідків. Наприклад, чорнобильська катастрофа для Росії, України, Республіки Білорусь підштовхнула до прийняття ряду загальних і спеціальних системотворних законів.

У теоретичному плані проблеми екологічної безпеки розглядалися починаючи з 80-х рр. минулого століття. Проте, до теперішнього часу дискусійними є багато проблем у цій сфері, зокрема відсутність єдиного понятійного апарату, єдиних підходів до оцінки місця і ролі надзвичайних ситуацій в межах інституту екологічної безпеки в системі національної безпеки України, в системі екологічного права і так далі [20, с,90].

Так, при проведенні наукового аналізу, нами визначено екологічну безпеку як «систему заходів, що усувають загрозу масової загибелі людей в результаті такої несприятливої антропогенної зміни стану природного середовища на планеті, при якому людина як біологічний вид втрачає можливість існувати, оскільки не зможе задовольняти свої природні фізіологічні і соціальні потреби життєдіяльності за рахунок навколишнього матеріального світу.

Багато авторів вважають, що інститут екологічної безпеки є самостійним об'єктом правового механізму державного регулювання разом з охороною довкілля і раціональним природокористуванням. Так, на думку А.К. Голіченкова, як з управлінської так і з політичної точок зору, терміни «екологічна безпека», «забезпечення екологічної безпеки» є легальними, стають загальноживаними. Під забезпеченням екологічної безпеки він розуміє «форму екологічної діяльності, зміст якої складають досягнення і підтримка такої якості природного довкілля, при якій дія її чинників забезпечує здоров'я людини і його плідну життєдіяльність в гармонії з природою, а в практичному сенсі - зведення (зниження) до можливо малої вірогідності небезпеки шкідливої дії несприятливих чинників природного довкілля або вірогідності екологічних аварій і катастроф за допомогою системи адекватних заходів економічного, політичного організаційного, правового і іншого характеру на здоров'я людини і інші об'єкти екологічної безпеки». Розглядаючи співвідношення легальних понять «Охорона довкілля» і «екологічна безпека», Т. В. Петрова рахує їх нетотожними. Завдання забезпечення екологічної безпеки, на її думку, дещо вужчий, ніж завдання охорони довкілля, і не пов'язані з відновленням природного середовища, із забезпеченням раціонального використання і відтворення природних ресурсів. Вони значною мірою зводяться до збереження такого стану природного середовища, при якому не порушуються життєво важливі інтереси людини, що проживає в цьому середовищі [31].

М.М. Бринчук під забезпеченням екологічної безпеки розуміє «діяльність з довкілля охорони і раціональному використанню природних ресурсів, що відповідає інтересам збереження сприятливого стану довкілля, а також з захисту екологічних прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб». У своїх працях він виділяє в якості самостійної сфери державне регулювання інституту екологічного права - «правовий режим екологічно неблагополучних територій», де детально розглядається система нормативних актів в області попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, забезпечення промислової безпеки високоризикових об'єктів .

На думку Н.Н. Веденина, державне регулювання у забезпеченні екологічна безпека як самостійний інститут є системою норм державного права, що регулюють однорідне коло громадських стосунків, що мають відому єдність і специфіку.

Ці норми права мають єдність, що виражається передусім в наявності загальних принципів правового регулювання, спільних цілей і завдань. Для цих норм права як єдиного і самостійного інституту екологічного права має бути характерна і певна структура, і відома ієрархія, а також наявність засадничого законодавчого акту. На жаль, нині в цій сфері стосунків ще немає належної єдності [35].

Безумовно, зміст інституту державного регулювання екологічної безпеки і його фактично домінуючої складової - права надзвичайних ситуацій не може розглядатися поза контекстом загальних вимог екологічного законодавства, що розуміється досить широко і що включає увесь спектр нормативних правових актів, що відносяться до проблем охорони довкілля і природокористування. Тут і проявляється «система взаємозв'язаних норм, що регулюють відносно самостійну сукупність громадських стосунків».

Екологічне право як галузь знань ширша, ніж сукупність громадських стосунків, що становлять зміст інституту екологічної безпеки і, тим більше, ширше за право надзвичайних ситуацій. Воно включає такі традиційні інститути, як право власності на природні ресурси, право природокористування, екологічне державне управління, охорону і використання природних ресурсів (земля, вода, надра, атмосферне повітря та ін.). В той же час забезпечення екологічної безпеки переслідує особливі цілі і завдання, обумовлені, по-перше, підвищеною мірою небезпеки антропогенної діяльності для природного довкілля, життя і здоров'я громадян, по-друге, надзвичайними ситуаціями природного і техногенного характеру.

Таким чином, забезпечення екологічної безпеки пов'язане з дотриманням екологічних вимог законодавства в області розміщення і експлуатації господарських і інших об'єктів, що можуть або чинять істотну негативну дію на

довкілля, а також поводження з небезпечними речовинами, мікроорганізмами, ядерними об'єктами, об'єктами генно-інженерної діяльності, тобто з «особливим предметом правового механізму державного регулювання, що має свою специфіку, свій об'єкт, свої особливі норми».

Якісною і кількісною мірою рівня небезпеки є ризик. У Законі України «Про охорону навколишнього довкілля» під екологічним ризиком розуміється «вірогідність настання події, що має несприятливі наслідки для природного середовища і викликаного негативною дією господарської і іншої діяльності, надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру» [55], та визначає «ризик» як вірогідність спричинення шкоди життю або здоров'ю громадян, майну фізичних або юридичних осіб, державному або муніципальному майну, довкіллю, життю і здоров'ю тварин і рослин з урахуванням тяжкості цієї шкоди. Джерелами ризиків в цих визначеннях виступають, як правило, антропогенна діяльність або подія, незалежна або опосередковано залежна від такої діяльності, наприклад стихійні лиха.

Центральним напрямом забезпечення екологічної безпеки є діяльність з захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Це вказує на «окрему групу громадських стосунків», у тому числі на відособленість предмета регулювання. Так, на думку О. Л. Дубовик, правовий механізм державного регулювання екологічної безпеки тісно пов'язаний з виникненням розділу екологічного права, що дістало назву «Право надзвичайних ситуацій» [57, с.60].

Відособлення в якості самостійного інституту екологічної безпеки або державної безпеки при надзвичайних ситуаціях безпосередньо пов'язане зі зростанням кількості техногенних і природних аварій і катастроф, збільшенням масштабів їх наслідків, недостатністю фінансування профілактичної діяльності у сфері попередження надзвичайних ситуацій техногенного характеру, послабленням державного екологічного контролю і нагляду і рядом інших чинників.

Можливо, людська діяльність перейшла деяку грань, що відділяє необхідність традиційної повсякденної охорони довкілля від повсюдної, великомасштабної, системної зміни самих життєво важливих інтересів особи, природи, що зрештою і є загрозою національної безпеки держави в цілому, тобто до «екологічної небезпеки» самої життєдіяльності.

У правовому плані важливо зрозуміти сенс введення нового поняття «екологічна безпека» і « державна безпеку при надзвичайних ситуаціях», в чому його відмінність із сталим і найбільш вживаним в законодавстві терміном «охорона довкілля».

Правовий механізм державного регулювання безпеки населення і територій при надзвичайних ситуаціях як система взаємозв'язаних норм і як специфічний регулятор самостійних громадських стосунків, можна сказати, існує у вигляді складової, хоча і відносно відособленої частини права. Останні законотворчі ініціативи, проекти законодавчих актів усе більш чітко і послідовно виділяють проблеми безпеки при надзвичайних ситуаціях в особливу область правового регулювання в силу різних, об'єктивних і суб'єктивних причин. Розвиток законодавства про надзвичайні ситуації відбувається в чомусь несистемно: під тиском громадської думки і лавиноподібної зміни умов життя; у чомусь фрагментарно: в чомусь під тиском обставин [62].

Слід зазначити, що доки в праві домінує, можна сказати «відомчий», підхід, багато значимих норм містяться в суміжному законодавстві, наприклад: промисловій безпеці, радіаційній безпеці, державному регулюванні стосунків в області генно-інженерної діяльності, безпечному поводженні з хімічними і біологічними речовинами, забезпеченні якості продукції, матеріалів і утворюваних відходів. У систематизованому виді будуть встановлені загальні правила безпеки, наприклад, про облік об'єктів, про профілактику аварійних ситуацій, загальні вимоги до виробництва продуктів харчування, питної води, застосування хімічних речовин, генно-інженерно-модифікованих організмів та ін.

Інститут права може відбивати обраний нами підхід про найбільшу громадську небезпеку діяльності, пов'язаної з високими ризиками, надзвичайними ситуаціями природного і техногенного характеру. До цих стосунків найбільш близьке зонування екологічно неблагополучних територій, забезпечення безпеки діяльності, пов'язаної з підвищеними ризиками для довкілля і здоров'я людини, наприклад, діяльність небезпечних виробничих об'єктів. Вже зараз чинне законодавство йде шляхом встановлення спеціальних вимог (декларація промислової безпеки, експертиза небезпечних виробничих об'єктів, обов'язкове страхування ризиків і так далі) для забезпечення безпеки високоризикової діяльності.

Захист довкілля в зонах надзвичайних ситуацій регулюється законодавством про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, яке є одночасно джерелом права національної безпеки і екологічного права.

Відособлення інституту «екологічної безпеки» і його субінституту «права надзвичайних ситуацій» формується, багато в чому виходячи з розвитку екологічного права, національної і територіальної безпеки, правових норм, що регулюють різні сфери високоризикової діяльності : техногенній безпеці, промисловій, хімічній, біологічній, пожежній і інших видів безпеки.

Окремі аспекти нормативно-правового регулювання надзвичайних ситуацій є частиною системи галузі адміністративного права, що включає групу норм, що регулюють громадські стосунки, які виникають, змінюють і припиняються (в міру необхідності) у сфері функціонування механізму виконавчої влади або (у широкому сенсі) державного управління. Норми, регулюючі громадські стосунки в області забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях ще не знайшли свого адекватного відображення в адміністративному праві і потребують теоретичного осмислення в якості самостійного інституту або субінституту адміністративного права [66, с. 125]. Тільки останнім часом вказана проблематика відособляється в якості складової частини інституту діяльності державної адміністрації і розглядається з точки

зору виділення спеціальних адміністративних режимів (право екстремальних ситуацій). Крім того, ряд складів Кодексу про адміністративні правопорушення прямо закріплює події, пов'язані з надзвичайними ситуаціями в якості кваліфікуючої ознаки. Так встановлена відповідальність за порушення режиму надзвичайного стану і невиконання вимог норм і правил по попередженню і ліквідації надзвичайних ситуацій. Також сформульовані склади: невиконання передбачених законодавством обов'язків по захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру; невиконання вимог, норм і правил з попередження аварій і катастроф на об'єктах виробничого або соціального призначення. У законодавстві містяться наступні склади: неприйняття заходів по забезпеченню готовності сил і засобів, призначених для ліквідації надзвичайних ситуацій; несвоєчасний напрям в зону надзвичайної ситуації сил і засобів, передбачених затвердженим в установленому порядку планом ліквідації надзвичайної ситуації [96].

У цивільному праві надзвичайні ситуації виступають субінститутом непереборної сили інституту цивільно-правової відповідальності. Якщо подія (випадок) характеризується суб'єктивною невикористаністю, то для непереборної сили характерна об'єктивна непередотвратимість. Її неможливо не лише передбачати, але і запобігти доступними для особи засобами навіть тоді, коли особа могла передбачати дію непереборної сили. До обставин непереборної сили відносяться як природні явища (землетруси, повені, урагани, шторми і так далі), так і надзвичайні ситуації техногенного характеру. Проте обставина, що перешкоджає виконанню зобов'язань, розглядалося в якості непереборної сили, якщо воно мало ознаки надзвичайності і невідворотності. Таким чином, саме надзвичайні ситуації складають суть дії непереборної сили.

Як показує зроблений аналіз, виникнення і наявність надзвичайної ситуації має правове значення в двох випадках: а) коли злочинні дії привели до виникнення і розвитку такої ситуації; б) коли злочин скоєний в зоні надзвичайної екологічної ситуації, оголошеної у встановленому законом порядку з урахуванням укладення уповноваженого органу.

В той же час, враховуючи наявність розгалуженої системи нормативно-правового механізму державного регулювання, і відособленої сфери громадських стосунків, об'єднаних загальним предметом - державним регулюванням надзвичайні ситуації, на нашу думку, нині можна говорити не про виділення комплексного міжгалузевого інституту, що об'єднує норми у сфері забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, а про формування самостійної галузі законодавства - «право надзвичайних ситуацій». Так, на думку Т. Н. Радько, міжгалузевий інститут утворює норми декількох галузей права, в літературі обґрунтовано іменованій комплексним. Існування міжгалузевих інститутів пояснюється тим, що галузі права, будучи самостійними правовими утвореннями, діють не самостійно, а взаємодіють між собою. Взаємодія, тобто спільне регулювання близьких, споріднених громадських стосунків породжує загальні, спільні, комплексні правові інститути. Ці інститути також можуть бути «предтечею» самостійної галузі права, тобто після набору необхідної «потужності» бути основою для появи (формування) нової галузі права [110].

Нині в силу сукупності причин об'єктивного і суб'єктивного характеру, склалася саме така ситуація, яка дозволяє говорити про виділення самостійної сфери правового механізму державного регулювання, самостійної галузі законодавства - «права надзвичайних ситуацій». До таких причин можна віднести: експоненціальне зростання числа аварій і катастроф природного і техногенного характеру; зростаюча необхідність і зацікавленість держави в створенні адекватного правового механізму державного регулювання проблем попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків; ускладнення громадських стосунків в цій сфері (ми говоримо про комплексний характер економічних, політичних, соціальних, екологічних стосунків, що виникають в процесі забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях); наявність базового, системоутворюючого законодавства і так далі. Характеристика галузі законодавства - «право надзвичайних ситуацій» В даному випадку під антропогенним середовищем розуміється сукупність промислових об'єктів,

техніки і технологій, яка, з одного боку, є основним джерелом виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру, а з іншої - в сукупності і взаємодії з компонентами природного середовища, природними і природно-антропогенними об'єктами складає легальне визначення довкілля. Таким чином, конституційні норми, що регулюють прямо або опосередковано екологічні правовідносини, є також базовими для стосунків у сфері державного регулювання з попередження надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру і ліквідації їх наслідків.

Основним чинником, що визначає значення і відповідно місце державного регулювання в даній сфері правовідносин, являється те, що забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру - складова частина національної і екологічної безпеки, регулювання якої базується на основному законі – Конституції держави. Конституційні норми, що містять або опосередковані стосунки у сфері забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, безпосередньо пов'язані з проблемами забезпечення екологічних прав громадян, охорони довкілля, екологічної безпеки [93]. На думку О. Л. Дубовик, ці норми повинні розглядатися як: а) конституційні начала екологічного права, узяті в цілому у своїй сукупності і своїх взаємозв'язках; б) спеціальні приписи вищої юридичної сили стосовно окремих екологічних стосунків і їх об'єктів.

Саме Конституція України встановлює систему базових норм і принципів, що є початковими для інших галузей права і законодавства, у тому числі для екологічного права і «права надзвичайних ситуацій». Система конституційного права, що охоплює три основні інституціональні сфери громадських стосунків, що виникають при встановленні і регулюванні організації і діяльності держави, державної влади і різних державних органів, основ суспільного устрою, правового статусу громадянина (права і свободи, їх захист і гарантії, громадянство), прямо (інститут надзвичайного стану) або побічно (розмежування між регіонами) впливає на сферу правового механізму

державного регулювання надзвичайних ситуацій і в основному зумовлює систему подальшої правотворчості, його повноту, адекватність і якість.

В Конституції України питання забезпечення безпеки при надзвичайних ситуацій регулюються в основному побічно, шляхом закріплення базових принципів основ конституційного ладу [93-94] :

- встановлення інституціональних прав і свобод людини і громадянина;
- встановлення системи їх гарантій і захисту і, в першу чергу, вичерпного переліку їх обмежень;
- визначення компетенції органів державної влади, наприклад введення Президентом надзвичайного стану;
- введення в Конституцію окремих норм, що стосуються встановлення і розмежування предметів ведення і повноважень між різними рівнями державної влади .

Конституція, будучи законодавчим актом вищої юридичної сили, дозволяє судити про відношення держави до даної проблеми. Тому при її аналізі представляється важливим з'ясувати, яким чином і в якому об'ємі закріплені норми, що стосуються загальних проблем безпеки держави, специфічних адміністративних режимів, наприклад режиму надзвичайного стану, а також конкретних проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного, техногенного і іншого характеру.

Крім того, значимим видається виділення у рамках конституційного статусу людини і громадянина права на сприятливе довкілля, достовірну екологічну інформацію і відшкодування збитку, що заподіюється екологічними правопорушеннями, а також обов'язків в області охорони природного довкілля як конституційно-правових норм, безпосередньо пов'язаних з проблемами зниження природних і техногенних ризиків надзвичайних ситуацій. Слід погодитися з думкою Вольфганга Кека про те, що державне регулювання екологічними ризиками підкоряється правовому регулюванню і, будучи частиною економіки, політики, науки і техніки, базується, в першу чергу, на конституційно-правових нормах, які захищають правові блага. Виходячи із

загальних історичних, правових, економічних передумов формування національного регулювання основних екологічнозначущих норм і положень конституцій країн - членів СНД, на наш погляд, цікаво простежити «загальне» і «специфічне» на основі порівняльного дослідження не лише з основними законами «країн зрілої демократії», але і з конституціями таких країн, як Україна, Білорусія, Казахстан та ін.

Українська Конституція, що базується на ліберально-етичній моделі державного регулювання громадських стосунків, істотно розширює предмет конституційного регулювання, а саме: організація державної влади і правовий статус особи, обмежений громадянськими і політичними правами і свободами, за рахунок включення нових стосунків між державою і особою, надання громадянам ряду соціальних благ, наприклад, економічних, соціальних, екологічних прав, реалізація яких неможлива без сприяння держави [116].

Базовими, зумовлюючими подальшу правотворчість державного регулювання у сфері забезпечення безпеки від надзвичайних ситуацій, являються наявність окремих конституційних інститутів і правовідносин, зумовлених як історичним і економічним досвідом, так і визнанням загальноновизнаних у світовій спільноті принципів і підходів.

Так, зафіксований у Конституції України принцип вищої цінності прав і свобод людини і презюмування обов'язку держави по їх визнанню, дотриманню і захисту означають:

- закріплення в Конституції і законах найбільш широкого спектру прав і свобод як витікаючих з природного невід'ємного права, так і таких, що базуються на загальноновизнаних нормах міжнародного права;

- дотримання державними органами норм, що забороняють порушувати або ущемляти права і свободи (як у формі дії, так і бездіяльності), а також їх обов'язок створювати умови для реалізації прав і свобод в повному об'ємі.

Захист передбачає систему дій судових і адміністративних органів по відновленню порушених прав, а також створення відповідних правових гарантій.

У Конституції закріплений базовий принцип основ конституційного ладу, що визначає роль і місце природних і економічних властивостей землі і інших природних ресурсів в життєдіяльності «народів, що проживають на відповідній території» і що є базою «для правового регулювання раціонального використання і охорони природних ресурсів в національному законодавстві». На основі цього положення законодавство визначає обов'язки держави і усіх суб'єктів, що використовують природні ресурси, спрямовані на їх раціональну експлуатацію, включаючи і діяльність з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій [115, с.89].

Конституція закріпила в самостійній главі [93] «Права і свободи людини і громадянина» положення, які відбивають концепцію природного походження прав людини, належність їх від народження, невід'ємність і заперечення основного характеру прав і свобод, що, по суті, і зумовлює неможливість їх обмеження, применшення і порушення. Обмеження цих прав і свобод можливо тільки на підставі закону в тій мірі, «в якій це необхідно в цілях захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони і безпеки держави», а саме в умовах, передбачених законом для введення спеціальних адміністративних режимів - режиму надзвичайного і військового стану, режиму надзвичайної ситуації, митного режиму, режиму закритої адміністративно-територіальної освіти і так далі.

Враховуючи, що за винятковими предметами ведення законодавець прямо обмежує можливість застосування такого екстраординарного адміністративного режиму, пов'язаного з обмеженням прав і свобод, як режим надзвичайного стану, поза рамками конституційних законів. Відповідно до Конституції в умовах надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод тільки в цілях забезпечення безпеки громадян і захисту конституційного ладу відповідно до конституційного закону і з

вказівкою меж і терміну дії обмежень. При цьому спеціально обумовлюється, що не підлягають обмеженню такі інституціональні права, як право на життя, гідність особи, недоторканість приватного життя, особисту і сімейну таємницю, совість, віросповідання. Одним з виключень є спеціальний адміністративно-правовий режим, що вводиться у разі потреби при надзвичайних ситуаціях. Так, у разі крайньої необхідності керівники ліквідації надзвичайних ситуацій в праві приймати рішення :

- про проведення евакуаційних заходів;
- про зупинку діяльності організацій, що знаходяться в зонах надзвичайних ситуацій;
- про обмеження доступу людей в зони надзвичайних ситуацій;
- про розбронювання резервів матеріальних ресурсів для ліквідації надзвичайних ситуацій організацій, що знаходяться в цих зонах;
- про використання в порядку, встановленому законодавством України, засобів зв'язку, транспортних засобів і іншого майна організацій, що знаходяться в зонах надзвичайної ситуації.

Логічніше, на наш погляд, було б закріпити систему обмежень прав і свобод громадян при введенні режиму надзвичайної ситуації у базовому для цієї сфери Законі України.

Слід зазначити, що практично в усіх національних конституціях країн - членів СНД простежується аналогічний підхід до державного регулювання інституціональних прав і свобод людини.

Так, ст. 15 Конституцій Казахстану і ст. 27 Конституцій Республіки Азербайджан закріплено право на життя, а в ст. 32 Конституції Азербайджану - право на безпечне проживання. Здійснення прав і свобод відповідно до ст. 56 Конституцій Азербайджану може бути при оголошенні війни, воєнного і надзвичайного стану, а також мобілізації; при цьому про права і свободи, що тимчасово призупиняються, завчасно оголошується населенню [125]. Стаття 54 Конституції Молдови допускає законодавче обмеження прав і свобод при необхідності ліквідації наслідків стихійних лих або аварій, ставлячи їх, таким

чином, за значимістю в ранг найважливіших проблем захисту національної безпеки.

Названі конституційні положення фактично є рецепцією базових норм міжнародного права і зарубіжного законодавства європейських країн. Так, ст. 2 Конституції Німеччини гарантує право на життя, фізичну недоторканість і свободу особи. Втручання в ці права допускається тільки на підставі закону. Наприклад, право на свободу пересування обмежується відповідно до ст. 11 лише в тих випадках, «коли це необхідно для запобігання небезпеці, що загрожує існуванню або основам вільного демократичного ладу Федерації або одній із земель, для боротьби з епідемією, стихійними лихами, наслідками особливо тяжких катастроф»[129].

Значення і роль екологічних проблем в розвитку громадських стосунків в останні десятиліття були такими значимими, що стали самостійним предметом конституційного регулювання. І, в першу чергу, це стосується конституцій країн СНД, що мають загальний негативний досвід ліквідації великих техногенних і екологічних катастроф, що зумовив специфіку конституційно-правових норм, що закріпили в якості найважливішого соціально-економічного права громадян - право на сприятливе довкілля. Стаття 46 Конституцій Білорусії, а також ст. 42 Конституції РФ проголошують право на сприятливе довкілля, достовірну інформацію про її стан і на відшкодування збитку, заподіяного здоров'ю і майну громадян екологічними правопорушеннями.

Право громадян на сприятливе довкілля забезпечується: проведенням державної екологічної політики; системою заходів з довкілля охорони, запобіганню екологічно шкідливої діяльності; заходами з оздоровлення довкілля, попередженню і ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійних лих; страхуванням високоризикової діяльності; освітою екологічних і інших спеціальних фондів (наприклад, фондів відшкодування шкоди, заподіяної надзвичайними ситуаціями природного і техногенного характеру); державним екологічним контролем і наглядом і дотриманням природоохоронного законодавства.

На думку М.М. Бринчука, конституційне визнання права на сприятливе довкілля ставить перед органами законодавчої влади три взаємозв'язані завдання:

а) створення в цілому законодавчих основ забезпечення охорони довкілля;

б) формування системи правових екологічних заходів, які дозволили б забезпечити відновлення і збереження такої якості довкілля, яка реально гарантувала б право громадян на сприятливе довкілля;

в) визначення необхідних правових засобів і гарантій захисту порушуваних екологічних прав громадян.

Усе сказане, безумовно, відноситься до сфери попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, що чинять безпосередню дію на здоров'я людини і якість природного довкілля.

Право громадян на сприятливе довкілля кореспондується з обов'язком громадян зберігати природу і довкілля, дбайливо відноситися до її багатств (Конституція України). Аналогічний обов'язок закріплений в ст. 35 Конституції Республіки Казахстан. Ці статті відбивають підсумковий характер конституційних приписів і засновані на базових нормах доконституційного законодавства, наприклад на ст. 11 і 12 Закону РФ від 19 грудня 1991 р. «Про охорону природного довкілля» і на міжнародно-правових документах, зокрема на Декларації Конференції ООН з довкілля і розвитку в Ріо-де-Жанейро 1992 р., що проголосила, що «в центрі уваги безперервного розвитку знаходяться люди. Вони мають право на здорове плідне життя в гармонії з природою»[133].

Деякі конституційні норми країн - членів СНД прямо пов'язують екологічні права з безпечним для здоров'я людини середовищем, з екологічними і економічними інтересами суспільства (ст. 37 Конституції Грузії). У ст. 16 Конституції України сказано: «Забезпечення екологічної безпеки і підтримка екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави».

Таким чином, опосередковано право громадян на сприятливе довкілля, а іноді і кореспондуюча відповідальність за забруднення і знищення природи є принциповими положеннями для забезпечення безпеки від аварій і катастроф природного і техногенного характеру.

Слід зазначити що поява екологічних норм в конституціях країн «Зрілої демократії» була досить своєчасна. Так, ст. 20а Конституції Німеччини закріплює обов'язок держави, усвідомлюючи відповідальність за майбутні покоління, здійснювати охорону природних основ життя у рамках конституційного ладу і відповідно до закону і права за допомогою виконавчої влади і правосуддя. Ця норма включена в текст Конституції Законом від 27 жовтня 1994 р. і по суті не лише відбиває національне усвідомлення важливості екологічних проблем, але і демонструє, на нашу думку, усвідомлення світовою спільнотою важливості екологічних проблем, а також опосередкована дія норм Конституції України [140].

Відповідно до ст. 41 Конституції Аргентинської Республіки усі жителі користуються правом на здорове місце існування, збалансоване, адаптоване для людського розвитку і для виробничої діяльності, яка могла б задовольняти насущні потреби, не позбавляючи цієї можливості майбутні покоління. При цьому усі жителі повинні зберігати довкілля. Спричинення шкоди довкіллю передусім породжує обов'язок усунути цю шкоду, як того вимагає закон.

Влада повинна стежити за дотриманням цього права, за раціональним використанням природних ресурсів, за збереженням природних і культурних цінностей, біологічної різноманітності, за наданням інформації і вивченням довкілля.

Право влади встановлювати мінімальні вимоги до захисту довкілля, а право провінцій встановлювати норми, необхідні для виконання цих вимог, з тим, щоб вимоги федеральної влади не порушували юрисдикції місцевих органів влади.

Незважаючи на очевидні відмінності в підходах і трактуваннях багатьох правових доктрин, зокрема права на життя, свободу пересування, власність, конституційний підхід в усіх країнах єдиний пріоритет громадянських прав і

свобод, правове закріплення гарантій для забезпечення життєдіяльності громадян.

В той же час, за винятком Конституції Азербайджанської Республіки (ст. 31), де сформульовано «право на безпечне проживання», в інших конституціях країн СНД окремих статей про безпеку проживання, захисту від аварій і катастроф не сформульовано. Та і в ст. 31 Конституції Азербайджану міститься, по суті, норма, пов'язана з посяганням на життя, здоров'я і духовний розвиток.

Ряд положень Конституції України пов'язаний з таким екстраординарним засобом захисту конституційного ладу і забезпечення безпеки, у тому числі і від великомасштабних аварій, катастроф, стихійних лих, як введення режиму надзвичайного стану. Його регламентація на рівні конституційних вимог є однією з правових гарантій :

- запобігання або нейтралізації кризових соціальних (у тому числі і екологічних) явищ;
- ліквідації наслідків природних катаклізмів або мірою недопущення можливих зловживань державними органами своїми владними повноваженнями, захисту політичних, економічних, соціальних, екологічних прав і свобод громадян в період надзвичайного стану.

Положення Конституцій прямо пов'язані з проблемою прийняття державою надзвичайних заходів в інтересах забезпечення безпеки від великомасштабних надзвичайних ситуацій.

Надзвичайний стан є особливим режимом діяльності органів державної влади і управління, організацій, що допускає певні обмеження конституційних прав і свобод громадян і прав юридичних осіб, а також покладання на них додаткових обов'язків.

Найбільш поширеним, за винятком Конституції Молдови, являється згадка надзвичайного стану в контексті прав президента країни. У Молдові (ст. 57) і Туркменістані (ст. 87) права президента обмежені лише у правому введенні воєнного стану. Введення режиму надзвичайного стану в Молдові можливо лише «органічним законом» (ст. 72)[145].

У усіх інших конституціях країн СНД президентів надано право введення надзвичайного стану з подальшим затвердженням його в парламенті (Азербайджан, Білорусь, Грузія, Киргизстан). Надзвичайний стан вводиться на території усієї країни тільки законодавчими зборами.

Важливою особливістю конституційного регулювання режиму надзвичайних ситуацій є виділення «природної» складової стихійних лих в одному ряду із загрозою війни, масових безладів, насильства, загрози скидання конституційного ладу як основи для введення режиму надзвичайного стану.

У більшості конституцій країн СНД спеціально перераховані види «природних» ситуацій, при яких можливе введення надзвичайного стану.

У Азербайджані - це «природні лиха, епідемії, епізоотії, великі екологічні і інші катастрофи» (ст. 112); у Республіці Білорусь - «стихійні лиха, катастрофи» (ст. 84); у Грузії - «у разі екологічних катастроф і епідемій або в інших випадках» (ст. 73); у Казахстані - «у випадках, коли безпека громадян знаходиться під серйозною і безпосередньою загрозою» (ст. 44); у Киргизстані - «тільки у разі стихійних лих»; у Узбекистані - «великі катастрофи, стихійні лиха, епідемії» (ст. 93). У Конституції України немає переліку або згадки про «природні» причини для введення надзвичайного стану, але є поняття «Зона надзвичайної екологічної ситуації» (ст. 92, 106), яка може бути оголошена або як винятковий закон парламенту (Верховної Ради), або як акт президента з подальшим затвердженням парламентом. Ця стаття якраз і свідчить про те значення, яке надає народ України безпеки населення, його захист від аварій і катастроф[154].

Конституції різних країн, виходячи із забезпечення прав і свобод громадян, недопущення їх обмеження в довільному виді, обмежують право введення надзвичайного стану тільки законом або актом президента країни з подальшим затвердженням парламентом, не надаючи такого права органам виконавчої влади місцевого самоврядування і органам державної влади на місцях.

Принципове значення для формування адекватної правової бази і механізму управління у сфері забезпечення безпеки від надзвичайних ситуацій мають конституційні положення про розмежування предметів ведення і повноважень. У основі такого розмежування закладена модель, характерна для ряду європейських основних законів[135].

Наприклад, у сферу Основного закону Німеччини (ст. 71) не можуть вторгтися землі без прямого делегування ним повноважень з боку Федерації. У ст. 72 закріплена конкуруюча законодавча компетенція, де можуть здійснювати правотворчість і центр, і землі. При цьому федеральне право має пріоритет. У разі видання якого-небудь закону Федерацією чинний закон землі має бути приведений у відповідність з ним. Стаття 73 Основні закони Німеччини передбачає виняткову законодавчу компетенцію Федерації у сфері оборони, включаючи захист цивільного населення (п. 1), захист основ демократичного ладу, безпеки Федерації або якої-небудь землі (п. 106). Федерація має право видавати засадничі приписи (рамкові) у сфері охорони природи і підтримки ландшафтів (п. 3 ст. 75). Конкуруюча законодавча компетенція поширюється на сферу видалення відходів, охорону повітряного басейну від забруднення і так далі (ст. 74)[239].

Відповідно до аналізу Конституції РФ, треба відмітити, що суб'єкти Федерації поза межами ведення Російської Федерації, встановленими ст. 71-72, мають усю повноту державної влади. Цей підхід відбиває певною мірою вплив моделі Конституції США, в якій перераховуються повноваження союзу. Влада штатів включає усі інші повноваження, витікаючі із загального права[242].

- захист прав і свобод людини і громадянина;
- питання володіння, користування і розпорядження землею, надрами, водними і іншими природними ресурсами;
- природокористування; охорона довкілля і забезпечення екологічної безпеки;
- здійснення заходів по боротьбі з катастрофами, стихійними лихами, епідеміями, ліквідація їх наслідків.

Аналізуючи приведені розмежування предметів дослідження, виникає питання, за яким принципом воно проведене.. Але, як справедливо відмічає В. А. Толстик, істотним недоліком такої моделі розмежування предметів ведення є відсутність об'єктивних критеріїв і чітких дефініцій, за допомогою яких можна було б встановити, по-перше, понятійну суть кожного з перелічених вище предметів ведення, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням безпеки (у тому числі і від надзвичайних ситуацій), і по-друге, який з предметів ведення дійсно потрібний для захисту суверенітету і верховенства права, а який потрібно для реалізації спільних зусиль.

Так, відсутність в Конституції понять «Національна безпека», «надзвичайна ситуація» і в той же час фіксація термінів «безпека і оборона», «екологічна безпека» і так далі викликає певні теоретичні і практичні проблеми при формуванні системи норм, що регулюють забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях в подальшій правотворчості. Наприклад, досить важко визначити співвідношення понять «Екологічна безпека» і «безпеку при надзвичайних ситуаціях». Фактично, як уже згадувалося, забезпечення безпеки від надзвичайних ситуацій - центральний елемент екологічної безпеки. В той же час здійснення заходів у «боротьбі з катастрофами, стихійними лихами, епідеміями, ліквідація їх наслідків» - самостійний вид повноважень, що знаходяться в спільному веденні держави. Можливо, тому законодавство різних галузей права по-різному конструює понятійний апарат, що зрештою веде до неузгодженості, дублювання в законодавстві. Очевидно, назріла наполеглива необхідність з урахуванням досвіду боротьби з надзвичайними ситуаціями, глибшого розуміння причин і джерел нових «небезпек», форм і способів їх запобігання і ліквідації, можливостей «стійкого розвитку» і тези, що широко розуміється, про конкурентоспроможність країн територій і суб'єктів права ухвалення нового Закону «Про безпеку», що систематизує і чітко розмежує усі сфери національної безпеки України.

Висновки до першого розділу

Таким чином, науковий аналіз і практичне рішення проблем державного регулювання з забезпечення безпеки представляє відому складність, зумовлену тим, що це досить нова і така, що динамічно розвивається в системі галузі екологічного права група громадських стосунків, що має свої якісні особливості організаційно-правового, системно-структурного і компетенційного характеру, які диктують необхідність їх дослідження як у взаємозв'язку з екологічними правовідносинами загального характеру, так і у взаємозв'язку один з одним, комплексно.

Елементи еколого-правової політики держави у сфері забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях включають мету, завдання, принципи, механізм координації діяльності суб'єктів реалізації, адекватний механізм фінансування.

Головною метою такої політики повинне стати створення оптимального правового механізму державного регулювання екологічних проблем на стадіях попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків, як на короткостроковий період (в період дії адміністративного режиму надзвичайної ситуації), так і на довгостроковий період, враховуючи латентний характер наслідків надзвичайних ситуацій.

Досягнення цієї мети припускає закріплення в законодавстві екологічних вимог, спрямованих на :

- зниження ризику надзвичайних ситуацій і мінімізацію їх наслідків;
- правових гарантій, що забезпечують дотримання прав громадян на сприятливе довкілля і формування достатньої юридичної відповідальності і, в першу чергу, механізму відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю великомасштабними аваріями і катастрофами, викликаними винними діями;
- встановлення різноманіття правових режимів екологічно неблагополучних територій, детальної процедури встановлення і зняття статусу кризової території;

- механізму фінансування заходів з реабілітації таких територій.

Досягнення вказаних цілей зажадає прийняття пакету нормативних правових актів, послідовно і еколого-правових проблем забезпечення безпеки населення і територій, що комплексно забезпечують рішення щодо запобігання надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Концепція розвитку законодавства, що є невід'ємним елементом еколого-правової доктрини забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях, включає:

- теоретичні основи системи законодавства про надзвичайні ситуації;
- оцінку існуючої законодавчої бази в області регулювання проблем безпеки при надзвичайних ситуаціях;
- порівняльний аналіз зарубіжного законодавства в цій області;
- рівень і черговість законодавчого рішення екологічних проблем в області запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків;
- вироблення єдиної термінології і понятійного апарату для пакету законодавчих актів у цій сфері;
- перелік законодавчих актів, які необхідно розробити і прийняти для комплексного забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях; послідовність розробки законодавчих актів;
- розробку концепції окремих законодавчих актів, узгодження положень суміжних законів в області забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях.

Аналіз чинного законодавства показує, що нині відсутній адекватний правовий механізм державного регулювання правового режиму так званих «екологічно неблагодійних територій», таких як: зони екологічного лиха; зони стихійного лиха; території, постраждалі в результаті великомасштабних техногенних і природних катастроф.

Доцільно розробити і ухвалити комплексний закон про екологічно неблагополучні території, визначальний :

поняття екологічно неблагодієних територій;

їх класифікацію;

порядок надання їм відповідного правового статусу, умови і процедуру зняття вказаного статусу;

порядок фінансування заходів, спрямованих на реабілітацію негативних екологічних наслідків залежно від категорії кризових територій.

РОЗДІЛ II

ОЦІНКА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ БЕЗПЕКИ ПРИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ ПРИРОДНОГО І ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРУ

2.1. Зарубіжний досвід державного регулювання забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях

Система правового механізму державного регулювання в області зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій в зарубіжних країнах складалася упродовж десятиліть і є набором різноспрямованих актів, що мають різні правові напрями .

З першої половини 70-х рр. минулого століття на рівні окремих держав почався інтенсивний процес правового регулювання промислової діяльності. При цьому, забезпечуючи безпеку самого процесу виробництва, технологічних процесів, в законодавчих актах концентрувалася увага на джерелах ризику усередині підприємства, а за його межами на проблемах мінімізації наслідків аварії для навколишнього населення і довкілля, а також на підготовці планів дій на випадок надзвичайних ситуацій. Практично в усіх високорозвинених країнах загальне правове регулювання правовідносин у цій сфері складалося з трьох блоків законодавства [224, с.47] :

а) про охорону здоров'я персоналу і місцевого населення і про безпеку виробництва в цілому;

б) регулюючи відповідні обов'язки власників підприємств і місцевої влади з розробки і здійснення планів підготовки і дій в надзвичайних ситуаціях, їх координація і контроль виконання;

в) законодавство про планування, територіальне розміщення (так звані закони про землекористування), ліцензування підприємств, видачу дозволів на їх будівництво і екологічну експертизу.

З другої половини 80-х рр. акцент в правовому механізмі державного регулюванні проблем зниження ризику надзвичайних ситуацій і пом'якшення їх наслідків повністю зміщується від регулювання питань підготовки до надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків у бік профілактичних заходів: оцінка технологій, екологічна експертиза, дозвільний і ліцензійний механізми.

Якщо спробувати класифікувати діючі норми сучасного зарубіжного законодавства в області зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій (надалі, для зручності викладу увесь спектр законодавства називатимемо «законодавство про надзвичайні ситуації»), то можна виділити норми законодавчих і інших актів :

1. Загальні - що формулюють широкий спектр стосунків і поведінку, що встановлює загальні принципи, з урахуванням попередження ризиків і забезпечення безпеки населення і території.

2. Превентивні (попереджувальні) - до них відносяться значною мірою норми в області проведення експертизи, оцінки дії, ліцензування, системи дозволів, оцінки технологій в різних проектах, різні плани, програми, проекти, попередні слухання і інші заходи, здійснювані на стадії планування, прогнозування, розміщення, узгодження, оцінки наслідків. У основі профілактичних заходів лежить система нормативів, стандартів, що встановлюють прийнятності ризику (допустимі навантаження на здоров'я людини і природне довкілля).

3. Ситуаційні - норми законодавчих і інших правових актів, що визначають діяльність з безпосередньої підготовки і реагування на надзвичайні ситуації і забезпечення захисту населення і територій.

4. Поставарійні - що встановлюють спеціальний режим на окремій, постраждалій (деградованою) території і передбачають систему заходів з виведення таких територій з кризового стану[221].

5. Компенсаційні - страхування ризиків, соціальних виплат, що передбачають систему, і так далі.

6. Забезпечувальні - норми громадянської, кримінальної і адміністративної відповідальності і процедури їх накладення.

Варто відзначити, що ця класифікація (як і будь-хто інша) досить умовна і не позбавлена недоліків, оскільки не може охопити усієї різноманітності зарубіжного законодавства. Крім того, що окрім традицій в законодавстві найсильніший відбиток на формулювання підходів до регулювання ризиків накладає природно-ресурсна і економічна основа національної держави. Наприклад, основна увага в Норвегії приділяється нафтовій галузі (Закон про нафту, Закон про робоче середовище, Королівський декрет про наглядові органи, що встановлює систему органів за оцінкою ризику в нафтовидобутку); концепції безпеки, заходам з запобігання ризикам, які пов'язані саме з нафтою. У Іспанії безпеку зв'язують з природними явищами і забрудненням природних ресурсів (Закон про охорону довкілля, Закон про туризм), а також безпекою в області атомної енергетики (Декрет про атомні електростанції). У США, що має якнайповніший «набір» ситуацій високоризикового характеру, законодавство більше поліфонічно і разнопланово. Воно включає як загальні акти, що визначають принципи безпеки, так і спеціальні закони :

- про національну політику по довкіллю;
- про контроль за отруйними речовинами;
- про контроль за токсичними речовинами;
- про небезпечні і шкідливі відходи;
- про охорону трубопроводів;
- про чисте повітря;
- про суперфонд і так далі [211].

Загальні риси і тенденції зарубіжного державного регулювання у сфері формування законодавства в області надзвичайних ситуацій - це посилення правил і норм безпеки, перегляд у бік посилення різних нормативів забруднення, стандартів з забезпечення промислової, техногенної безпеки, різке посилення економічного тиску на підприємців з позиції дотримання ними вимог з безпеки населення і території при випуску продукції.

Підкоряючись громадській думці, що вимагає вжиття усе більш комплексних і послідовних законодавчих заходів з безпеки, законодавці практично усіх країн виробили і виробляють єдині вимоги з безпеки і оцінки ризику.

Великий вплив на формування загальних принципів національного законодавства в області надзвичайних ситуацій роблять міжнародно-правові акти: договори, конвенції, угоди, резолюції міжнародних конференцій і організацій, зокрема, ООН, ЄС, Ради Європи, МАГАТЕ, ПРООН, ЮНЕП і інших, їх комітетів і комісій. Такі документи сприяють універсалізації національного законодавства зарубіжних країн і, в першу чергу, з точки зору застосування єдиних принципів і критеріїв[201].

Слід зазначити, що різні прояви численних ризиків в промисловості і в усій техногенній структурі економічного розвитку, аварії, що почастишали, і катастрофи не викликали повсюдної зміни в законодавчому регулюванні концепцій національної безпеки. Регулювання основ безпеки в національних законодавствах, як правило, йде за функціональними, галузевими або територіальними принципами. Під функціональним принципом в даному випадку розуміються забруднення в цілому, відходи, природні і техногенні катастрофи. Галузевий підхід включає безпеку атомну, промислову, транспортну. Територіальний принцип пов'язаний з регулюванням особливостей конкретної території.

Найбільш значний блок зарубіжного законодавства та розвитку правового механізму державного регулювання у сфері надзвичайних ситуацій присвячений превентивним заходам. Принцип «превенції», як правило, закладається в засадничі закони у сфері як охорона довкілля, так і в інших сферах регулювання громадських стосунків з розміщення промислових підприємств. Так, відповідно до Закону про суперфонд США і інших природоохоронних актів надзвичайні дії робляться, якщо стандарти, що порушують, викид, скидання або інше розміщення небезпечних матеріалів та представляють реальну загрозу для життя людей, добробуту і довкілля. Таким

чином, вводяться два критерійні підходи: а) наявність тільки загрози значного збитку здоров'ю людей і власності; б) довіллю [199].

Одним з адміністративно-правових інструментів запобігання технологічним катастрофам є оцінка технологій і в першу чергу у великомасштабних державних проектах. У США створена загальнодержавна організація за оцінкою технологій - Управління за оцінкою технологій (ОТА) у рамках дослідницької служби Конгресу США. У Великобританії головну роль грають служба програмного аналізу і національна корпорація по НІОКР, в Нідерландах - Рада з наукової політики, в Швеції - Національна рада з розвитку технології і секретаріат перспективних досліджень; у деяких країнах Західної Європи діяльність за оцінкою технологій здійснюється в урядових установах, університетах і науково-дослідних інститутах, працюючих за контрактом. Серед профілактичних заходів виділяються різні види експертиз (передусім - екологічна як найбільш розроблена і така, що охоплює широке коло стосунків). До 1988 р. проведення екологічної експертизи проектів було законодавчо закріплене лише в окремих європейських країнах (Франції, Швейцарії, Ірландії). Прийнята в 1985 р. Директива ЄЕС № 337, що набула чинності з липня 1988 р., послужила основою для формування адекватного національного законодавства розвинених країн. Директива зобов'язувала усі західноєвропейські країни - члени співтовариства проводити екологічну експертизу (оцінку дії планованого об'єкту) на місцевому, регіональному і загальнодержавному рівнях. В обов'язковому порядку пропонувалося перевіряти проекти підприємств з небезпечними виробництвами, що є потенційними джерелами великих аварій і катастроф (хімічні, металургійні, АЕС, ТЕЦ і так далі)[183, с.111]. Такі об'єкти склали список об'єктів, що підлягають пріоритетній експертизі. Інший перелік, що охоплює 80 класів промислових об'єктів, підлягає експертизі на розсуд уряду країни - члена ЄЕС. Об'єкти, не включені в списки, експертизі не підлягають, але ліцензія на експлуатацію, проте, має бути отримана від місцевої влади.

У усіх європейських країнах проведення екологічної експертизи і процедури оцінки дії на стан довкілля є обов'язковим для більшості проектів, пов'язаних з порушенням довкілля.

Наприклад, в Іспанії екологічна експертиза є неодмінним елементом адміністративних процедур, при цьому обов'язково оцінюється можливий ризик будівництва і розміщення будь-якого об'єкту, міра небезпеки.

У Швеції розроблені детальні нормативи перевірки міри ризику будівництва великих об'єктів промисловості у рамках регіонального планування. Для багатьох об'єктів промисловості передбачена процедура попередніх дозволів на діяльність, що викликає забруднення довкілля. З цією метою сформульовані критерії оцінки територій і зроблена тотальна реєстрація усіх потенційно небезпечних виробництв і технологій, потенційно небезпечних для довкілля [229].

У Швейцарії, Великобританії екологічній експертизі підлягають усі без виключення проекти будівництва і розміщення промисловості. Найдетальнішим чином розроблена і впроваджена законодавча процедура оцінки ризиків, реєстрації заяв про можливі наслідки будівництва, затвердження планів ліквідації наслідків неусувного забруднення, дії на довкілля, включаючи економічний і екологічний збиток.

Аналогічні закони і процедури діють в Ірландії, Бельгії, Нідерландах, Австрії, Франції [237].

Важливо відмітити, що в національному законодавстві зарубіжних країн інститут оцінки дії і екологічної експертизи, як правило, існував спочатку у рамках загальних адміністративних процедур і його розвиток опосередкований не лише Європейською директивою, але і в першу чергу національними адміністративними процедурами. Причому в США і інших країнах на відміну від України діють єдині законодавчі акти, регулюючі національні адміністративні процедури, що включають чіткі послідовні процедури на всіх стадіях ухвалення управлінських рішень і діяльність органів влади і місцевого самоврядування, а також громадськості, громадян і судових органів.

Безпосередньо з інститутом оцінки дії і експертизи пов'язані норми законодавства, що детально регламентують процедуру видачі дозволів на розміщення небезпечних промислових підприємств і їх будівництво. Так, в Норвегії, відповідно до Закону про розміщення промислових підприємств передбачається видача дозволів на будівництво нових підприємств тільки у тому випадку, якщо при їх розміщенні були враховані соціальні і екологічні чинники як за нормальних умов експлуатації, так і у разі аварії.

Особливе місце в системі «превентивного» законодавства зарубіжних країн займають закони про попередження стихійних лих і катастроф. Природний чинник обліку міри небезпеки землетрусів, пожеж, зсувів, ураганів і інших екстремальних природних явищ має бути врахований при будівництві, розміщенні, технології випуску виробів.

Так, в США Закон про зниження небезпеки землетрусів 1977 р. посилює нормативи сейсмостійкого будівництва. У Японії, Мексиці, встановлена жорсткіша процедура оцінки проектів і опису ризиків для територій і зон сейсмічної небезпеки[234].

Згідно з Директивою Севезо 1982 р. в усіх країнах ЄС прийнята концепція, відбита в національних законодавствах, про запобігання ризику природних аварій шляхом посилення попередніх узгоджень і процедур при будівництві і регіональному плануванні.

«Превентивне» законодавство, на наш погляд, займає усе більш значне місце в системі заходів, що забезпечують мінімізацію ризику надзвичайних ситуацій. Причому ця тенденція пронизує практично усі основні напрями правового механізму державного регулювання, перетворюючись на принцип, своєрідну правову доктрину.

Так, в соціальному блоці законодавства зарубіжних країн - трудовому, охороні здоров'я, цивільному - простежується явна тенденція виділення пріоритету безпеці виробничого персоналу, населення, мінімізації ризику аварій, підвищення надійності виробничих технологій і цілих систем. Наприклад, в законах США про безпеку виробництва і охорону здоров'я (1970,

1987), Японії - про безпеку в промисловості і охороні здоров'я (1972), Великобританії - про охорону здоров'я і безпеки виробництва (1974 р.), США - про безпеку в хімічній промисловості (1996 р.)[224].

Розглянемо детальніше два підходи до державного регулювання безпеки від надзвичайних ситуацій на прикладі Японії і Німеччини.

У основу законодавства Японії з забезпечення безпеки в промисловості покладені наступні принципи:

- надійність устаткування і технологій;
- принцип «ненульового ризику» - визнання того факту, що можливість аварій і екстремальних ситуацій завжди існує, отже, завжди необхідно готуватися до надзвичайної ситуації;
- принцип пріоритетності безпеки перед іншими чинниками;
- принцип масовості участі населення і трудящих в заходах з забезпечення безпеки;
- принцип «подібності» підходів до дрібних і великих аварій. Прагнення до оцінки дрібної аварії як можливості великої.

Японське законодавство дуже яскраво демонструє єдність підходів і критеріїв до проблеми безпеки і оцінки ризиків в усіх без виключення нормативних актах останнього часу. Ця єдність забезпечується наступним набором законів і інших нормативних актів, пов'язаних загальною єдністю оцінки ризику надзвичайної ситуації, і відбивається в наступних актах:

- про контроль за виробництвом, імпортом і споживанням хімічних речовин;
- про компенсації за заподіяну шкоду здоров'ю населення, постраждалого від забруднення довкілля;
- про розміщення заводів;
- про управління відходами;
- про захист від пожеж;
- про запобігання катастрофам на нафтових промислах.

Певна в наявності система актів, що відбиває послідовне застосування принципу забезпечення комплексної безпеки на усіх напрямках правового механізму державного регулювання.

В той же час слід сказати, що не в усіх зарубіжних країнах норми вказаних блоків законодавства послідовно взаємопов'язані між собою. Так, законодавство з забезпечення промислової безпеки не завжди взаємопов'язане із законодавством в області охорони довкілля. Проте ціла низка країн - США, Японія, Великобританія, Франція, ФРН - добилися істотного прогресу в області забезпечення комплексного підходу [221].

Приклад Німеччини досить репрезентативний з точки зору європейського підходу, що відбиває міжнародно-правові акти Європейської спільноти.

У основі германського підходу до законодавства з безпеки і надзвичайним ситуаціям лежить принцип пріоритетності забезпечення безпеки перед іншими мотивами. Це досягається передусім високою і детально розробленою процедурою контролю за намірами, діями і наслідками дій в самих різних областях правових стосунків.

Зокрема, прийнята практика попереднього ліцензування (дозвільний порядок) практично будь-якого будівництва, будь-якого виробництва і багатьох видів діяльності, пов'язаних з дією на довкілля.

Законодавство Німеччини останніх 10 років вибудовується в логічну схему посилення вимог до безпеки:

- Закон про охорону водного середовища;
- Законодавство про охорону довкілля;
- Закони про речовини;
- Закони про освіту і утилізацію відходів;
- Законодавство з безпечного ведення будівельних робіт;
- Федеральний акт мирного використання ядерної енергії і захисту проти небезпеки (Акт атомної енергії).

Германський Акт атомної енергії пропонує експертний аналіз [219]:

- місця передбачуваного будівництва;

- характеристики населення регіону, здатність здійснення заходів у разі аварії;
- впливи зовнішніх подій на стан безпеки станції;
- міри індивідуальних і колективних ризиків у разі аварій і катастроф.

«Превентивне» законодавство в зарубіжних країнах покликане визначити місце і роль безпеки, що розуміється як неодмінна умова життєдіяльності будь-якого організму (в даному випадку ми розуміємо соціальний, економічний, виробничий інший комплекс, основним критерієм якого є розвиток).

Останнім часом сформувалася система «ситуаційного» законодавства, тобто законодавства, що регулює стосунки, що складаються в час або після аварії, надзвичайній ситуації і або загрози її виникнення.

Тут слід обумовити, що законодавчо регулюються загальні принципи визнання ситуації надзвичайної і (чи) території небезпечної (оскільки будь-яка зміна статусу громадянина пов'язана з обмеженням його конституційних прав, оголошення території небезпечної ситуації (положення) надзвичайним вимагає спеціальних законодавчих процедур).

В даному випадку в зарубіжному законодавстві вироблені критерії визначення ситуації надзвичайною по ряду показників :

- завданий збиток, міра і форма небезпеки;
- визначення конкретних форм управління;
- введення спеціального правового режиму;
- надання комплексу заходів по відшкодуванню збитку як населенню, так і довкіллю.

«Ситуаційне» законодавство часто орієнтоване на планування підготовленості до надзвичайних ситуацій і інформуванні громадськості про чинники створення надзвичайної ситуації і дій в ній. Так, для вирішення таких проблем в 1986 р. в США був ухвалений Закон про планування робіт при надзвичайних ситуаціях і праві громадськості на отримання інформації [180, с.106].

Закон орієнтує на визначення вимог відносно:

- створення комісій штатів з надзвичайних ситуацій;
- формування округів надзвичайного планування і створення місцевих комітетів з планування надзвичайних ситуацій;
- розробки усебічних штатних і місцевих планів на випадок надзвичайних ситуацій;
- повідомлення про надзвичайні ситуації;
- навчання персоналу діям в надзвичайних ситуаціях;
- відповідальності за порушення норм закону.

Зарубіжне законодавство регулює процедуру складання і змісту планів дій в надзвичайних ситуаціях. Причому відповідальність за складання планів покладається або на власників ризикових об'єктів, або на місцеву владу і їх спеціалізовані служби.

Найбільш репрезентативним в цій сфері є Закон Франції «Про організацію заходів по забезпеченню безпеки цивільного населення на випадок надзвичайних ситуацій, про захист лісу від пожеж і попередження основних ризиків» від 22 липня 1987 р.[175]

Концепція закону включає:

- базові положення про організацію забезпечення безпеки на випадок надзвичайних ситуацій;
- положення про протипожежні служби і служби з надання допомоги;
- положення з захисту лісів від пожежі і благоустрою міст;
- заходи з попередження природних ризиків;
- заходи по попередженню техногенних ризиків.

Основними цілями даного закону являються забезпечення безпеки населення на випадок надзвичайних ситуацій, попередження ризиків різного характеру, а також захист громадян, майна і довкілля від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру.

У Франції розробка заходів безпеки і використання засобів забезпечується спеціальними програмами допомоги при надзвичайних обставинах[170].

Відповідно до значущості надзвичайної ситуації і розміру необхідного фінансування програми діляться на:

- державні (національні) програми;
- зональні програми допомоги, що розробляються відповідно до зонування цивільного захисту (оборони);
- програми допомоги по департаментах, які передбачають засоби і заходи з надання допомоги, які необхідно використати для попередження ризиків особливого характеру або ризиків, пов'язаних з існуванням і функціонуванням на території департаменту певних об'єктів або споруд;
- надзвичайні - призначені для надання допомоги численним жертвам; і по наданню допомоги, пов'язаної з яким-небудь певним ризиком.

Програми визначають джерела державного і приватного фінансування заходів у випадках надзвичайних ситуацій, порядок їх витрачання органом, уповноваженим здійснювати управління наданням допомоги.

Закон Франції від 22 липня 1987 р. також детально регламентує систему і повноваження органів, що здійснюють управління у цій сфері. Так, керівництво операціями з надання допомоги в комунах покладається на органи охорони правопорядку. На рівні департаментів такі функції здійснюють спеціальні державні уповноважені в департаменті. Якщо надзвичайна ситуація охоплює території декількох департаментів, прем'єр-міністр може передати керівництво усіма операціями з надання допомоги у ведення державного уповноваженого в одному з цих департаментів. Прем'єр-міністр також приводить в дію державну програму допомоги в надзвичайних ситуаціях. Загальна координація діяльності усіх органів державної і муніципальної влади з забезпечення безпеки населення у випадках надзвичайних ситуацій, а також загальне керівництво операціями з порятунку здійснюється уповноваженим міністром з цивільного захисту [155].

Закон також передбачає заходи з організації сповіщення, інформування і евакуації населення.

Незважаючи на специфіку національного законодавства конкретної країни, усі норми, що регулюють процедури розробки і реалізації планів дій в надзвичайних ситуаціях, практично ідентичні.

Усі плани у надзвичайних ситуаціях містять: характеристику місцевих, регіональних і загальнодержавних служб з протидії надзвичайним ситуаціям; перелік і координати організацій, які можуть бути залучені до боротьби з надзвичайними ситуаціями, перелік засобів сповіщення, зв'язку, транспорту; список офіційних (посадових) осіб, відповідальних за ефективне використання цих засобів, їх функції і телефони. Складовою частиною таких планів є навчальні програми для персоналу підприємств і населення, що містять як перелік основних дисциплін, так і графік навчальних тривог, тренувань, навчань і ін. Складовою частиною ситуаційного законодавства є правові акти, що регулюють діяльність з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, передбачаючи дії з усунення або пом'якшення поточних і віддалених наслідків надзвичайних ситуацій, включаючи посткризову евакуацію населення, пошуково-рятувальні роботи, надання медичної і соціальної допомоги населенню, відновну роботу і нове будівництво (наприклад, Закон США про надання допомоги потерпілим від стихійних лих)[150].

Нарешті, посткризове законодавство регулює питання, пов'язані з розслідуванням причин, обставин виникнення надзвичайних ситуацій і відповідальності винних посадовців.

Іншою частиною формування «ситуаційного» законодавства є створення цілого блоку підзаконних, правозастосовних актів - зведень правил і процедур поведінки у разі виникнення загрози надзвичайної ситуації.

В основному це підзаконні акти прямої дії - положення, правила, норми, інструкції. У підзаконних актах представлено приписи і адміністративні процедури.

Враховуючи досить розвинений досвід правового механізму державного регулювання правовідносин, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями, при вдосконаленні відповідного національного українського законодавства і його

окремих інститутів, безумовно, необхідно прибгати до імплементації і інкорпорації найбільш ефективних норм і процедур зарубіжного законодавства в національну державно-управлінську систему України.

В даному випадку необхідно говорити про:

а) формуванні єдиної концептуальної основи розвитку українського законодавства у цій сфері;

б) розробці національної стратегії управління ризиками;

в) розробці пакету законодавчих актів, які послідовно і комплексно регулюють усі аспекти (техногенні, екологічні, планувальні, будівельні і так далі) надзвичайних ситуацій і орієнтованих, в першу чергу, на імплементацію відповідних положень міжнародно-правових актів і документів;

г) інкорпорації окремих норм, принципів і процедур конкретних зарубіжних законів в українське законодавство з урахуванням національно-територіальних, економічних, політичних, історичних і так далі особливостей державно-управлінської системи України.

2.2. Аналіз правового механізму державного регулювання з забезпечення державної безпеки

У теорії розвитку державного регулювання розрізняються система правового механізму і система законодавства. Будучи за своєю суттю різними сторонами єдиного явища, проте, за багатьма показниками і характеристиками галузь правового механізму не тотожна галузі законодавства.

Галуззю правового механізму державного регулювання більшість учених називають сукупність однорідних правових норм, що регулюють певну сферу громадських стосунків. Як свідчать автори численних підручників, для утворення самостійної галузі потрібні [10]:

- міра своєрідності тих або інших стосунків;

- їх питома вага;
- неможливість врегулювати виниклі стосунки за допомогою норм інших галузей;
- необхідність застосування особливого методу державного регулювання.

Існують і інші визначення галузі права. Не вдаючись в дискусії з приводу розмежування галузей, для нашого дослідження дане вище визначення відносно точно відбиває специфіку галузі законодавства. Для визнання законодавства про надзвичайні ситуації окремою галуззю законодавства нині є як численні умови, так і певні проблеми. Так, «міра своєрідності стосунків, регульованих при виникненні і протіканні надзвичайної ситуації, поза сумнівом, є присутньою, але ось неможливість врегулювання їх за допомогою інших галузей не може бути нині досить переконливою. Ніхто не заперечуватиме наявність певної специфіки в регулюванні стосунків, що виникають в період як попередження, так і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. І хочемо ми того або ні, але цілком можливо, що в найближчому майбутньому зіткнемося із загостренням і зростанням техногенних і екологічних катастроф. В цьому випадку станеться природне зростання числа законодавчих актів, стосунків, що регулюють нову область, і можливе виникнення окремої галузі «права надзвичайних ситуацій» [16].

Нині можна говорити про перший етап формуванні «галузі законодавства про надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру», а не про виділення «галузі права надзвичайних ситуацій». Ми не вважаємо потрібним аналізувати думки усіх авторів на умови і специфіку утворення окремих галузей права, хоча в якості близького прикладу можна простежити численні думки і пропозиції учених про формування нових галузей права : від «атомного» до «медичного», від «земельного» до «лісового». В усіх випадках очевидна теза, що наявність «екологічного права» як окремої галузі протікало в аналогічних умовах і у безперервних дискусіях, що не припиняються до цього дня.

На відміну від М.І. Байтина, В.Л. Кулапова, В. Н. Синюкова, Н.І. Матузова, А.В. Осіпова і інших авторів, які не визнають екологічне право окремою галуззю, ми вважаємо цілком сталим визначення екологічного права як окремої галузі права. Що стосується формування «права надзвичайних ситуацій» як галузі права ми рахуємо, що процес консолідації законодавства йде досить інтенсивно, але ще рано говорити про формування окремої галузі права. За визначенням С. З. Алексєєва, «система права і система законодавства не одне і те ж [2, с. 89-90]. Система законодавства як система являється лише тому, що вона є присутньою як зовнішнє вираження об'єктивно існуючої системи права». Аналізуючи сучасний стан правового механізму державного регулювання і екологічного зокрема, А.К. Голиченков відмічає, що «як ні парадоксально, але загальновизнаного розуміння екологічного законодавства немає». І далі: «Як немає і загальновизнаного терміну, що його, що означає. Невипадково останнім часом інтерес до дослідження цих проблем різко зріс» [35, с.10].

Ці міркування застосовні і до аналізу передумов формування галузі законодавства про надзвичайні ситуації.

Полеміка навколо виділення окремих галузей законодавства і галузей права, їх загальних і роздільних особливостей стала актуальною в наші дні. Це пов'язано з багатьма проблемами, передусім з досить складним процесом переходу від «соціалістичного» світогляду до вільнішої і, потрібно визнати, глибшому філософському трактуванню права на рівні світоглядного, філософського. Тому теоретичні проблеми права надзвичайних ситуацій тісно пов'язані з теорією права взагалі і теорією екологічного права зокрема. Важливо простежити полеміку із приводу вже порівняно сталих, довгий час дискусійних, термінів «екологічне право» і «екологічне законодавство». По зауваженню одного з визнаних авторитетів в області екологічного права проф. А.К. Голиченкова [35], симптоматично-загальновизнаного розуміння екологічного законодавства немає. І це не дивно. У нашому дослідженні багато разів зверталися до витоків проблем надзвичайних ситуацій, до понятійного апарату,

до розуміння строгого відділення системи права від системи законодавства. Потрібно ще раз визнати - правові доктрини в області надзвичайних ситуацій, екологічної безпеки, оцінки ризику, права довкілля, стійкого розвитку «працюють» на одному полі правовідносин, і потрібний час, щоб усвідомити їх нерозривний зв'язок і окремі принципові елементи побудови. З цієї точки зору нам зрозумілий пафос окремих дослідників тих, що заявляють : «Цілий ряд сучасних робіт наводить на думку, що фахівці погано орієнтуються в таких теоретичних поняттях, як право і законодавство». Дійсно, ми також із здивуванням виявили, що такі базові поняття, як система права і система законодавства, іноді неточно вживаються в працях юристів-екологів. Більше того, вживаючи ці поняття, автори розуміють по-своєму взагалі правовий механізм державного регулювання системи держави [37].

I. Ігнат'єва пише: «Екологічне право є системою правових норм, що регулюють екологічні стосунки. Законодавство представляє собою складнішу систему, ніж право, яку можна розглядати з різних сторін». Але дещо далі автор стверджує, що «неможливо представити законодавство як частину права або право як частину законодавства. Це системи знаходяться між собою в складному взаємозв'язку.

Безперечно, як би ми не намагалися розмежувати закон і право, насправді вони виражають частину цілого. Проте, як нам здається, автор, у свою чергу, дещо зміщує акценти у визначенні системи права і системи законодавства. Важко погодитися з твердженням, ніби система права є складнішою системою, ніж законодавство. Але якщо підходити тільки з позиції законодавчої техніки, а не філософської категорії, то можна говорити про «більш менш» складний характер права і (чи) законодавства [74, с. 90]. Виділення системи законодавства, в якомусь виді впорядкування, систематизація законодавства про надзвичайні ситуації повинно передувати систематизації «права надзвичайних ситуацій». З практичної точки зору необхідно навести спочатку порядок з поточним законодавством і вже на цій основі визначати систему права. Тільки простий перелік законодавчих актів, прийнятих в останні десять

років вимагає виділення самостійної галузі законодавства про надзвичайні ситуації.

Галузь законодавства, на відміну від галузі правового механізму не має єдиного методу регулювання, але завжди має загальний предмет регулювання. В даному випадку, повторюємо, йдеться про необхідність виділення законодавства про надзвичайні ситуації в окрему галузь.

Якщо звернутися до аналізу, проведеному А.К. Голіченковим [35] відносно екологічного законодавства, то можна виділити дві теоретичні проблеми систематизації екологічного законодавства.

Перша проблема - сучасне розуміння екологічного законодавства (світоглядні підходи, термінологія, інститути, засновані на підставі Конституції). У широкому сенсі - це система правових актів не лише про охорону довкілля, але і про використання природних ресурсів і про забезпечення екологічної безпеки і інших об'єктів (суспільства і держави).

Друга проблема - розуміння форм систематизації законодавства. Систематизація еколого-правових норм, а також екологічних норм, що містяться не в джерелах екологічного права, а в джерелах інших галузей права. Проте головною, вважає А.К. Голіченков, являється кодифікація екологічного законодавства.

Питання про співвідношення законодавства про екологічну безпеку і надзвичайні ситуації носить дещо схоластичний характер. На загальну думку, чітко і жорстко розділяти такі комплексні по своєму призначенню і суті області законодавства на «екологічні» і «надзвичайні» непродуктивно. Так само як відділяти «екологічну безпеку» від охорони довкілля можна тільки умовно і лише за якоюсь надуманою ознакою. Наше завдання інше - вдосконалення законотворчої роботи, надання їй більшій суворості, спрямованості, визначеності, ефективності [76].

Тому теоретичні дискусії про форми права і системи законодавства для нашого дослідження представляють цінність суто в практичному плані, попри те, що теоретичні висновки, світоглядні, філософські риси права актуалізовані

сьогодні і предмети дискусій корисні для вироблення синтетичних форм законодавства.

До цього є ряд передумов. Система законодавства про надзвичайні ситуації:

по-перше, має окремий, дуже специфічний об'єкт правовідносин, відмінний від інших;

по-друге, є комплексною галуззю законодавства, норми кримінального, цивільного, адміністративного, земельного, екологічного права, що вбирає в себе;

по-третє, ширше за систему права, оскільки складається не лише з правових норм, але також доктрин, програм, стандартів, правил, інших документів;

по-четверте, має у своєму складі акти як державного рівня, так і органів місцевого самоврядування, відомчі нормативні акти;

по-п'яте, носить одночасно об'єктивний і суб'єктивний характер. Об'єктивність відбита в наявності самих стосунків, що виникають у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, суб'єктивність детермінована наявністю певних соціально-економічних процесів.

Виділення нової галузі законодавства про надзвичайні ситуації пов'язаного з необхідністю впорядкування законотворчого процесу, з одного боку, і забезпеченням доступності, логічності, узгодженості, усуненню множинності законодавства, правильності і ефективності його застосування - з іншою.

Не секрет, що процес законотворчості в області державного регулювання у сфері запобігання надзвичайних ситуацій носить ситуативний характер і є швидше відповіддю на окремі події - аварії і катастрофи. Тому нині дозріли усі умови для систематизації законодавства в області надзвичайних ситуацій. В даному випадку ми говоримо про інкорпорацію [78, с. 115].

Інкорпорація - складання предметних і хронологічних збірок актів, своєрідного зведення законів в області надзвичайних ситуацій. Інкорпоратором

в даному випадку може виступити за дорученням Уряду України ДСНС України. Можна погодитися з думкою про необхідність визначення переліку правових засобів що реалізовується реально правовим механізмом державного регулювання, та включає: позначення об'єктів правового механізму державного регулювання; понятійний апарат; розробку складів неправомірної і протиправної поведінки; принципи законодавства; попередження шкоди за допомогою окремих інститутів (ліцензування, експертиза, контроль і так далі), а також про напрями екологізації інших галузей законодавства.

Реальне правове регулювання, на наш погляд, у даному контексті використовувалося авторами як спроба систематизації процесу екологічного законодавства. Дійсно, застосовність саме такої послідовності дає можливість етап за етапом пройти шлях від розрізнених правових норм стосунків, що регулюють загальну групу, до зведення законів. У відношенні до законодавства про надзвичайні ситуації ми пропонуємо наступну послідовність [97]:

- створення «словника», понятійного апарату, тезауерса термінів в області надзвичайних ситуацій;
- опис кола стосунків і об'єктів правового механізму державного регулювання; визначення законодавства, підмета включенню в зведення законів про надзвичайні ситуації;
- визначення принципів законодавства про надзвичайні ситуації;
- визначення системи регіонального законодавства, включаючи нормативні акти органів місцевого самоврядування;
- визначення умов і форм відповідальності за протиправну поведінку;
- визначення системи органів державного регулювання стосунків в області надзвичайних ситуацій.

Створення нової галузі законодавства - це передусім величезна систематизуюча робота. Інкорпорація в ній займе найважливіше місце. Прийнятний і перелік засобів правового механізму державного регулювання, особливо теза про екологізацію інших галузей законодавства. В даному випадку право надзвичайних ситуацій досить мало орієнтується на рішення екологічних

проблем на стадії як превентивних заходів, так і дій в умовах надзвичайної ситуації. Практично не врегульований блок екологічно-значимих проблем в поставарійний період. Більше того, законодавство, що інтенсивно розвивається, про надзвичайні ситуації фактично поглинає раніше існуючі норми і інститути екологічного права, наприклад, зони надзвичайної екологічної ситуації.

У свою чергу, ідея про впровадження ідеології оцінки ризику і запобігання загрозам надзвичайних ситуацій має бути частиною роботи з інкорпорації норм, швидше за ідеологію, принципів законодавства про надзвичайні ситуації. Філософія права «надзвичайних ситуацій» повинна виражати відношення населення до самої можливості, неминучості, в якійсь мірі закономірності виникнення надзвичайних ситуацій при сучасному способі мислення і виробництві. Неможливість повного припинення аварій і катастроф, уникнення ризиків, які несе сучасна цивілізація має бути виражена в законі в якості основи, принципу законодавства про надзвичайні ситуації [101].

Не менш важливою і головною повинна стати кодифікація законодавства про надзвичайні ситуації, - переробка і приведення численних норм в області надзвичайних ситуацій в єдину систему, об'єднання декількох правових інститутів в один. Тут доречно звернутися до досвіду, що вже мається, і пропозицій по кодифікації екологічного права. Але труднощі кодифікації законодавства про надзвичайні ситуації дуже великі. Повинно йтися передусім про міжгалузеву і міждисциплінарну кодифікацію, не про традиційний кодекс більш-менш однотипних норм, а про зведення законів, пов'язаних однією областю регульованих стосунків.

Нарешті, консолідація - створення групи однорідних блоків законодавства, наприклад по темах «попередження» - «подія» - «ліквідація наслідків» : з причин, типів, джерел. Попередження надзвичайних ситуацій, поза сумнівом, окремий і самостійний об'єкт законодавства про надзвичайні ситуації. Як за формами, видами, об'єктами регулювання, так і за суб'єктами правовідносин попередження, воно коштує осібно. Тут важливо зрозуміти і роль державних органів спеціальної компетенції. В даному випадку можна

говорити про розділення компетенції органів з «попередження» і «ліквідації». Об'єднання в одному правовому документі функцій з попередження і ліквідації наслідків навряд чи. Це схоже на те, що в одному органі об'єднані функції з законотворчості, контролю і реалізації прийнятих рішень. Для консолідації законодавства про надзвичайні ситуації об'єднання однопрофільних статей глав, параграфів і розташування їх в певній послідовності, що дозволить позбавити від множинності, внутрішньої суперечності, роздробленості масиву законодавства про надзвичайні ситуації [74, с.209].

Говорячи про необхідність виділення законодавства про надзвичайні ситуації в окрему галузь, ми переслідуюмо передусім прагматичну мету - підвищення ефективності як законотворчої діяльності, так і правозастосування.

Процес виділення законодавства про надзвичайні ситуації в окрему систему досить тривалий і вимагає раніше усього прийняття Концепції розвитку законодавства про надзвичайні ситуації. Тут доречно згадати державну комплексну програму робіт в області зниження ризиків і мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій на 2015-2020 рр., в якій міститься певний план наукових досліджень і законотворчої роботи. На жаль, в ній не йде мова про найважливіший (з точки зору консолідації законодавства про надзвичайні ситуації) проект - створення Концепції розвитку законодавства про надзвичайні ситуації. Очевидно, що тільки на базі Концепції розвитку законодавства можна вирішити ряд принципових моментів, що не вирішуються в іншому виді :

- про місце і роль права в попередженні надзвичайних ситуацій;
- про співвідношення термінів «стійкий розвиток», «ефективність управління», «екологічна безпека», інших в умовах надзвичайної ситуації;
- про забезпечення конституційних прав і обов'язків громадян під час надзвичайних ситуацій;
- про процедуру ухвалення рішень, відповідальності, формах провини і так далі під час надзвичайної ситуації.

Поява окремої галузі законодавства про надзвичайні ситуації - об'єктивний процес. У цьому плані зарубіжний досвід чітко вказує орієнтири в

законотворчості. Цей процес підготовлений самою логікою розвитку правовідносин у такій специфічній і новій галузі громадських стосунків. І чим швидше ми приступимо до визначення властивостей законодавства про надзвичайні ситуації як самостійну галузь законодавства, тим в цілому ефективніше буде процес правотворчості і правозастосування.

Враховуючи тенденції зростання числа і тяжкості надзвичайних ситуацій, відособлення значного законодавчого масиву, опосередковуючого усі проблеми надзвичайних ситуацій, починаючи з виявлення і легального закріплення загроз надзвичайних ситуацій, системи ризиків, включаючи поведінкові норми в режимі надзвичайних ситуацій, статусність зон надзвичайних ситуацій, ліквідацію наслідків як в короткостроковому періоді, так і в довгостроковому (що особливо важливе для екологічних наслідків, як правило, значно відстрочених в часі), формування адекватних заходів юридичної відповідальності - є стратегічними завданнями галузі законодавства, що формується, про надзвичайну ситуацію.

Практично одночасно з правовим механізмом державного регулюванням зон надзвичайних екологічних ситуацій і зон екологічного лиха стало розвиватися законодавство про кризові території, постраждалі в результаті радіаційної дії, великих аварій, катастроф і стихійних лих. Уперше з повномасштабною необхідністю регулювання режиму таких територій держава зіткнулася лише після чорнобильської катастрофи, причому законодавство у вказаній сфері регулює положення на конкретних кризових територіях, носить комплексний характер і включає норми, що визначають межі постраждалих територій, спеціальні реабілітаційні і соціальні заходи [95].

Необхідність вдосконалення і кодифікації законодавства, що регулює правовий режим екологічно неблагополучних територій, неодноразово обговорювалася в теоретичному плані.

В основному пропонувалося ухвалити комплексний закон про зони екологічного неблагополуччя, метою якого було б створення правових основ

для переходу таких територій до стійкого розвитку. Ця мета могла б бути досягнута за допомогою виконання наступних завдань :

- чітка класифікація зон екологічного неблагополуччя (включаючи визначення видів зон і критерії їх розмежування, правові наслідки оголошення території такою зоною, співвідношення зон екологічного неблагополуччя із зонами надзвичайних ситуацій з екологічними наслідками, а також із зонами радіоактивного забруднення);
- розробка порядку оголошення території зоною екологічного неблагополуччя, зняття з неї цього статусу або його зміни (обґрунтування необхідності привласнення статусу, особливості державної екологічної експертизи відповідних матеріалів, порядок і терміни ухвалення рішення);
- формування сучасних напрямів організаційно-правового механізму оздоровлення зон екологічного неблагополуччя (управління зоною, порядок фінансування діяльності, заходи з оздоровлення довкілля і розвитку території, контроль за реалізацією програми);
- визначення шляхів забезпечення прав громадян і господарюючих суб'єктів (забезпечення прав на охорону здоров'я, на працю, на соціальне забезпечення, на отримання інформації, обмеження і стимули господарської діяльності, екологічне страхування);
- встановлення відповідальності за екологічні правопорушення в зонах екологічного неблагополуччя [118, с. 57].

Законодавча гілка йшла шляхом стратифікації зон надзвичайної екологічної ситуації і зон надзвичайної ситуації.

Фактично до теперішнього часу не змінилася ситуація з державним регулюванням територій, що піддалися радіаційній дії, відсутнє законодавство, що регулює правовий режим зон екологічного лиха.

Закон не дає визначення таких територій, а лише встановлює, що порядок оголошення і встановлення режиму зон екологічного лиха встановлюється законодавством про зони екологічного лиха. Захист довкілля в зонах надзвичайних ситуацій встановлюється законом про захист населення і

територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, іншими законами і нормативними правовими актами.

У законопроекті також детально регламентуються: правовий статус зони стихійного лиха; порядок його надання постраждалої території і відміна правового статусу; мета, види, джерела і умови надання державної допомоги при стихійних лихах; відповідальність за порушення вимог про стихійні лиха і так далі

У проекті стихійне лихо фактично ідентично надзвичайній ситуації і лише з уточненням джерела її виникнення; зона стихійного лиха фактично ідентична зоні надзвичайної ситуації; класифікація зон стихійних лих співпадає з класифікацією зон надзвичайної ситуації, встановленої постановою Кабінету міністрів; а це практично не відбиває специфіки феномену стихійних лих. Специфіка заходів з попередження і ліквідації стихійних лих може бути відбита у базовому законі про надзвичайні ситуації. Слід погодитися з М.М. Бринчуком, на думку якого найбільш прийнятним варіантом вдосконалення правового механізму державного регулювання стихійних лих є корінна переробка чинного закону «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру», а не ухвалення самостійного закону [119].

Останнім часом проблематика екологічно неблагополучних територій отримала подальший розвиток в новітньому екологічному законодавстві. Так, зонами екологічного лиха, зонами надзвичайних ситуацій можуть оголошуватися водні об'єкти і річкові басейни, в яких в результаті техногенних і природних явищ відбуваються зміни, що представляють загрозу здоров'ю або життю людини, об'єктам тваринного і рослинного світу, іншим об'єктам довкілля.

Власник водного об'єкту зобов'язаний здійснювати заходи з запобігання негативній дії вод і ліквідації його наслідків. Відносно водних об'єктів, що знаходяться у державній власності, власності держави, власності

муніципальних утворень, ці заходи здійснюються виконавчими органами державної влади або органами місцевого самоврядування.

Межі територій, схильних до затоплення і підтоплення, і режим господарської і іншої діяльності на цих територіях залежно від частоти їх затоплення і підтоплення встановлюються відповідно до законодавства про містобудівну діяльність.. На картах, що містяться в схемах територіального планування регіонів, відображаються межі територій, схильних до ризику виникнення надзвичайних ситуацій і дії їх наслідків. Документи територіального планування муніципальних утворень повинні містити перелік основних чинників ризику виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру[142]. На картах (схемах) у складі матеріалів з обґрунтування проекту схеми територіального планування муніципального району відображаються карти (схеми) обмежень, що стверджуються у складі схем територіального планування, генеральних планів поселень межі територій, схильних до ризику виникнення надзвичайних ситуацій і межі зон негативної дії об'єктів капітального будівництва.

В цілому можна відмітити, що до теперішнього часу немає єдиного доктринального підходу до екологічно неблагополучних територій, до їх співвідношення один з одним, фінансуванню і виводу з кризового режиму. Аналіз чинного законодавства показує, що нині відсутній адекватний правовий механізм державного регулювання правового режиму екологічно неблагополучних територій, таких як: зони екологічного лиха; зони стихійного лиха; території, постраждалі в результаті великомасштабних природних і техногенних катастроф.

Доцільно розробити і ухвалити комплексний закон про екологічно неблагополучні території, визначальний :

поняття екологічно неблагополучних територій;

їх класифікацію;

порядок надання ним відповідного правового статусу; умови і процедуру зняття вказаного статусу;

порядок фінансування заходів, спрямованих на реабілітацію негативних екологічних наслідків залежно від категорії кризової території.

Враховуючи комплексний характер галузі екологічного права стосовно категорії «екологічно неблагополучні території», можна говорити про взаємодію, взаємно поєднання адміністративно- правового режиму надзвичайної ситуації і еколого-правового режиму постраждалої в результаті надзвичайної ситуації або високоризикової антропогенної діяльності конкретної території [145, с.90].

Своєрідність адміністративно-правового режиму проявляється в порядку виникнення і формулювання змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових стосунків і їх здійснення, наявності специфічних санкцій, особливих способах їх реалізації, а також у дії єдиних принципів, загальних станів, які поширюються на видану сукупність правових норм.

Адміністративно-правовий режим - це певне об'єднання адміністративно-правових способів державного регулювання, яке проявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу і юридичній нерівності суб'єктів правовідносин.

Тимчасові, надзвичайні обставини тягнуть виникнення надзвичайних ситуацій. Законодавець передбачає можливість подібних ситуацій і створює правову основу для ефективного функціонування державної адміністрації в особливих обставинах. Тому з'являються норми про такі спеціальні режими, як надзвичайний стан, воєнний стан, надзвичайна ситуація. Ці режими мають потенційний характер. Їх норми, хоча і набули чинності, фактично не діють. Спеціальний режим стає реальним, якщо:

- виникла аварія, стихійне лихо (фактична основа);
- компетентний орган видав акт про введення такого режиму, його норм в дію, уточнив місце, час, питання механізму дії спеціального адміністративно-правового режиму (юридична основа).

Наявність особливих постійно діючих чинників, що впливають на адміністративну діяльність, обумовлює поява постійних спеціальних режимів.

Серед них можна розрізнати режими, для яких найбільш діє ознака території, на якій здійснюються заходи, виникають стосунки.

З цієї точки зору в екологічному праві відбувається специфікація адміністративно-правового режиму до конкретної постраждалої території.

Так, М.М. Бринчук під правовим режимом екологічно неблагополучної території розуміє сукупність правил про оголошення, забезпечення функціонування таких територій і про зняття з них особливого статусу. З урахуванням громадської важливості і зацікавленості в послідовному відновленні сприятливого стану довкілля, в розвитку правового механізму державного регулювання у цій сфері та сукупності правових норм, що визначають критерії і режим екологічно неблагополучних територій, можна розглядати як формований інститут права довкілля [146].

У понятті «Правовий режим» в екологічному плані можна виділити його наступні особливості:

1. Система громадських стосунків з довкілля охорони і природокористування стосовно екологічно неблагополучних територій може виражатися в спеціальних обмеженнях в природокористуванні, антропогенній дії господарської або іншій діяльності на довкілля і здоров'я населення, обов'язковим відновним і захисним заходам.

2. Визначення меж поширення режиму. Причому для екологічно неблагополучних територій може бути встановлений правовий режим, як загальний, так і спеціальний для окремих територіальних зон.

3. Особливий порядок державного екологічного управління кризовою територією, що включає [150, с. 35]:

- а) систему органів управління і їх повноваження;
- б) особливості застосування з урахуванням екологічних чинників різних управлінських функцій : моніторинг, контроль, нагляд, нормування, експертиза і так далі

в) систему обмежень або стимулів для екологічно-значимої поведінки фізичних і юридичних осіб як економічного, так і публічно- правового характеру.

4. Зміст прав і обов'язків суб'єктів екологічних правовідносин, що беруть участь у сфері дії надзвичайного режиму.

Так, в місцевостях, оголошених зонами надзвичайної ситуації, обмежуються окремі види природокористування, а на територіях, оголошених зоною екологічного лиха, обмежуються усі види природокористування.

5. Наявність ефективного правового механізму державного регулювання, що забезпечує охорону правового режиму від порушень, які виражаються в :

а) заходах юридичної відповідальності за порушення правового режиму. Так, у разі систематичного порушення встановлених режимів використання в кризових зонах право природокористування оренди на них може бути припинене; у разі порушення законодавства, яким встановлений той або інший режим таких територій, настає відповідна юридична відповідальність;

б) правовому механізмі, що забезпечує відновлення порушеного стану довкілля і природних ресурсів;

в) наявності системи правових заходів, що забезпечують запобігання порушенням режиму охорони довкілля і природокористування, тобто наявності в законодавстві профілактичних правових заходів.

Так, в цілях запобігання хімічного, бактерійного, радіоактивного і іншого забруднення ґрунтів законом встановлені нормативи гранично допустимих концентрацій в ґрунті, що дозволяє запобігти збиток, що заподіюється землі неминучими відходами виробництва [153].

Слід зазначити, що в силу об'єктивних і суб'єктивних чинників: відсутність адекватного законодавства, його пробільна і неконкретність, довільність його тлумачення суб'єктами управлінської діяльності і так далі така категорія, як «правовий режим екологічно неблагополучних територій», мало

розроблена в теорії екологічного права і практично не використовується на практиці.

Стосовно надзвичайних ситуацій набагато частіше застосовується поняття «Адміністративно-правовий режим».

Під адміністративно-правовим режимом мається на увазі порядок в області державного управління [167].

Аварії і катастрофи можуть привести до дестабілізації і руйнування соціальної системи, а тому вимагають негайного проведення неординарних заходів, у тому числі правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних та ін. Екстремальні (надзвичайні) ситуації є сукупністю небезпечних для суспільства чинників, які створюють загрозу життєво важливим інтересам людини, суспільства, держави і вимагають для свого врегулювання іншої нормативної дії, іншої підсистеми, що управляє, ніж ті, які діють в звичайних умовах.

Правові режими, за допомогою яких відбувається така перебудова юридичного інструментарію, можна визначити як надзвичайні. Вони відносяться до адміністративно-правових режимів.

Надзвичайні режими - це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності і функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація. Головним в їх змісті є те, що вони істотним чином змінюють правовий статус суб'єктів цієї території, в деяких випадках - систему органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, встановлюють заходи, які застосовуються для врегулювання ситуації [168, с. 136].

Законодавство України передбачає три основні різновиди надзвичайних режимів : 1) надзвичайний стан; 2) надзвичайна ситуація; 3) воєнний стан.

Останнім часом в теоретичному плані виділяється адміністративно-правовий режим особливого положення. Як відмічає Д.Н. Бахрах, «особливе положення - це збиральне поняття, що включає різні режими, опосередуючи екстремальну ситуацію (право екстремальних ситуацій) »регіонального лиха«,

диктуючу необхідність вжиття особливих заходів, по жорсткості і об'єму тих, що поступаються заходам, які використовуються при режимі надзвичайного стану». «Особливе положення» відрізняється від інших спеціальних режимів порядком встановлення, мірою жорсткості і об'ємом правозаборонень, характером зміни організаційно-управлінського механізму.

Таким чином, особливе положення – це спеціальний правовий режим, що включає необхідність застосування особливих заходів, які по жорсткості і об'єму правозаборонень значно поступаються заходам, використовуваним при режимах надзвичайного і військового стану. Іншими словами, про особливе положення можна говорити тоді, коли є присутніми певні обмеження і заборони, але надзвичайний або військовий стан не оголошується.

Особливий правовий режим характеризується:

- створенням органів управління, наділом існуючих органів додатковими повноваженнями;
- виданням нормативно-правових актів;
- застосуванням посиленних заходів охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки;
- виникненням особливих правовідносин.

Причини і умови встановлення особливих адміністративно-правових режимів на усій території країни або на її частині вимагають правового обґрунтування (тобто чітко певних законодавчих норм їх виникнення, існування і ліквідації), певних рамок адміністрування (обмеження громадянських прав і свобод, компенсації цього обмеження, порядку і принципів управління в цих умовах). Адміністративно-правові режими надзвичайних ситуацій як самостійні державно-правові інститути є новою областю стосунків [170].

Встановлення спеціального режиму - це вже прояв надзвичайної ситуації, яка в тій чи іншій мірі веде до обмеження прямої і безпосередньої дії Конституції України і чинного законодавства. Режим надзвичайної ситуації є інститутом адміністративного права.

На думку О. Л. Дубовик, надзвичайність ситуації «повинна усуватися, долатися, тобто цілеспрямовано, за допомогою додаткових зусиль утримуватися в деяких рамках і на цій основі трансформуватися в нормальну, природну ситуацію». Така цілеспрямована трансформація об'єктивно зумовлює зміну характеру управління, введення заборонних або обмежувальних заходів залежно від джерела надзвичайних заходів, масштабів його дії, громадської небезпеки, тяжкості наслідків і інших чинників, що визначають рівень ризику і необхідних умов, що зумовлюють систему, для пом'якшення його наслідків. Отже, режим особливого положення є адекватною організаційно-правовою формою діяльності в екстраординарних ситуаціях, що дозволяє, з одного боку, застосовувати надзвичайні заходи, об'єднувати і диференціювати адміністративно-правові засоби, а з іншої - створювати легітимні обмеження, гарантії і захист конституційних прав і свобод особи [175, с. 234].

Призначення адміністративних режимів полягає: в забезпеченні безпеки від різного роду загроз і функціонування об'єктів, що представляють підвищену техногенну, екологічну і іншу небезпеку (високоризикових об'єктів), у визначенні порядку реалізації прав і обов'язків, умов життєдіяльності на територіях, де проводяться спеціальні природоохоронні, санітарні, дезактиваційні, протипожежні і інші заходи, а також на територіях, що є спеціальними зонами державно-правової охорони; у забезпеченні прав громадян і організацій в умовах екстремальних ситуацій, нормалізації обстановки, відновлення правопорядку; у створенні умов для нормального функціонування органів державної влади і так далі

Таким чином, адміністративні режими, пов'язані з феноменом надзвичайних ситуацій, можуть бути визначені як специфічні інститути адміністративного права, Конституції України, що базуються на відповідних положеннях, міжнародних зобов'язаннях країни, і що встановлюються у кожному окремому випадку у відповідних законах, що визначають вид правового режиму і його носій (територія, зона), підстави введення, суб'єкт, що здійснює режимне управління, режимні заходи, правила режимної діяльності.

До ознак адміністративних режимів надзвичайної ситуації можна віднести:

сфери їх застосування у сфері діяльності публічної адміністрації, що вживає заходи по локалізації надзвичайної ситуації, сприяючої проведенню аварійно-рятувальних і інших стабілізаційних робіт, а також що формує систему заходів з пом'якшення наслідків надзвичайної ситуації;

приписи, що утворюють режимні правила, які складаються із заборонних і таких, що зобов'язують публічно-правових норм, що обмежують загальну правосуб'єктність фізичних і юридичних осіб;

регулювання правовідносин, що виникають між населенням і органами державної і муніципальної влади з приводу дотримання режимних правил, як правило, адміністративно-правовими заходами дії (рідше цивільно-правовими і кримінально-правовими);

можливість встановлення окремих адміністративних заходів, у тому числі обмежувачого характеру, які можуть бути використані органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, керівниками робіт з ліквідації надзвичайної ситуації (евакуація громадян, зупинка діяльності організацій, що знаходяться в зоні надзвичайної ситуації; проведення аварійно-рятувальних і інших невідкладних заходів; обмеження доступу людей в зону надзвичайної ситуації; використання засобів зв'язку, транспорту і іншого майна організацій, що знаходяться в цій зоні; залучення на добровільній основі населення до проведення аварійно-рятувальних робіт; посилення охорони громадського порядку в зоні надзвичайної ситуації) [179].

Особливий режим дозволяє комплексно застосовувати вказані засоби, направляти їх на досягнення єдиної мети, не дає їм «загубитися» в масі звичайних адміністративних функцій. Режим допомагає забезпечити безпеку громадян, створити умови для нормальної діяльності організацій, сформувати організаційно-правовий механізм державного регулювання, адекватний гостроті надзвичайної ситуації.

Введення режиму надзвичайної ситуації являється, проте, найбільш репрезентативним і аксіоматичним для дослідження як самого інституту права, так і для характеристики механізму ухвалення рішень у разі звуження (обмеження) конституційного поля.

В цілому правова наука повинна: виробити свій особливий підхід до усієї системи існування спеціальних режимів, їх поширення і ідентифікації; оцінити їх передусім з правовиконавчої «законності» і конституційності [183, с.90].

Оголошення особливого режиму без чіткого закріплення в законодавстві підстав, умов і офіційної процедури введення, за відсутності вичерпного переліку можливих надзвичайних заходів, представляється неправомірним обмеженням прав і свобод громадян .

Виділення і визначення умов і чинників різних загроз приводить залежно від категорії (міри) їх прояву до ранжирування політичних або «доктринальних» небезпек з подальшим їх закріпленням в якості нормативних, законодавчих імперативів.

На цьому етапі формування, по суті, правових дефініцій найважливішим стає вираження мотивів і підходів держави до самої суті безпеки. У законодавстві дані визначення природних і техногенних небезпек. Зважаючи на їх вищий ранг «небезпеки» для держави, осіб і суспільства законодавець об'єднав їх в певний архетип «надзвичайні ситуації».

Реальне виникнення надзвичайних обставин ще не означає, що таке положення буде автоматично введено. Закон визначає додаткові умови, за наявності яких цей режим оголошується [129] :

а) виникла надзвичайна ситуація, реально загрозлива безпеці багатьох громадян або конституційному ладу;

б) її усунення неможливе без застосування надзвичайних заходів.

У більшості випадків виникнення надзвичайної ситуації досить термінових, невідкладних адміністративних заходів або менш жорстких і обмежуючих правових режимів. Якщо вони не здатні нормалізувати обстановку, ставиться питання про введення надзвичайного стану.

Закон вводить нове поняття «Масштабні аварійно-рятувальні і інші невідкладні роботи». Це вимагає конкретизації поняття, що вводиться, оскільки існуюча класифікація конкретизації не дає[136].

Актуальними є завдання конкретизації і розвитку правових норм забезпечення особливого режиму роботи організацій економіки в умовах надзвичайного стану.

Ця ситуація характеризується наявністю обставин, які в сукупності тривалий час впливатимуть на розвиток системи захисту від надзвичайних ситуацій. Найбільш значимими серед них є:

1. Наявність реального ризику виникнення великомасштабних аварій і катастроф.

2. Низька міра прогнозованості великомасштабних надзвичайних ситуацій.

3. Високий розмір втрат населення і збитку від великомасштабних надзвичайних ситуацій.

4. Підвищена складність матеріального забезпечення масштабних аварійно-рятувальних і інших невідкладних робіт на відміну від забезпечення звичайної діяльності. Ця складність породжується особливими вимогами до аварійно-рятувальних засобів, їх різноманіття, кількісному складу сил і організації управління ліквідацією надзвичайної ситуації.

При великомасштабних надзвичайних ситуаціях на додаток до штатних аварійно-рятувальних формувань притягуються додаткові сили і засоби.

5. Обмеженість сил постійної готовності і засобів захисту від надзвичайних ситуацій. Вони, як правило, при ліквідації надзвичайних ситуацій розподіляються по великій кількості об'єктів ведення робіт : джерела надзвичайних ситуацій, люди і цінності, об'єкти природи, екологічні, що забезпечують, і інші обов'язкові умови біологічного існування людей, найбільш цінні об'єкти економіки і найважливіші об'єкти оборонного комплексу. Завдання по дії і порятунку на цих об'єктах різні.

6. Негативний вплив на стан економіки України [132].

Багато масштабні аварійно-рятувальні і інші невідкладні роботи вимагають величезних засобів, які в звичайний час неможливо зробити, зберігати і оновлювати в якості резерву для усіх видів надзвичайних ситуацій, в першу чергу - через обмеженість бюджетів практично усіх країн, що не дозволяють забезпечити такі заходи.

Указом Президента України про ведення надзвичайного стану на період дії надзвичайного стану може передбачатися введення наступних заходів і тимчасових обмежень :

а) повне або часткове призупинення на території, на якій введений надзвичайний стан, повноважень органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування;

б) встановлення обмежень на свободу пересування по території, на якій введений надзвичайний стан, в також введення особливого режиму в'їзду на вказану територію і виїзду з неї, включаючи встановлення обмежень на в'їзд на вказану територію і перебування на ній іноземних громадян і осіб без громадянства;

в) посилення охорони громадського порядку, об'єктів, що підлягають державній охороні, і об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення і функціонування транспорту;

г) встановлення обмежень на здійснення окремих видів фінансово-економічної діяльності, включаючи переміщення товару, послуг і фінансових коштів;

д) встановлення особливого порядку продажу, придбання і розподілу продовольства і предметів першої необхідності;

е) заборона або обмеження проведення зборів, мітингів і демонстрацій, ходів і пікетування, а також інших масових заходів;

ж) заборона страйків і інших способів призупинення або припинення діяльності організацій;

з) обмеження руху транспортних засобів і здійснення їх догляду;

и) призупинення діяльності небезпечних виробництв і організацій, в яких використовуються вибухові, радіоактивні, а також хімічно і біологічно небезпечні речовини;

к) евакуація матеріальних і культурних цінностей у безпечні райони у разі, якщо існує реальна загроза їх знищення, викрадення або ушкодження у зв'язку з надзвичайними обставинами [120].

Аналіз Конституції України, інших нормативних актів [131] дозволяє виділити ряд положень, які є початковими при вирішенні питань правового статусу населення в умовах надзвичайного стану, а також екологічних проблем території :

- надзвичайний стан за змістом (як і інші надзвичайні ситуації) представляє реальну загрозу безпеки населення, його благополуччю, підриває або обмежує визнання законом в якості необхідних умов соціального життя (цій безпеці і благополуччю). Саме зміст загрози, умови, при яких вона може реалізуватися або вже реалізується, а не простий розсуд влади, визначають необхідність і зміст заходів, що приймаються;

- надзвичайний стан за формою як особливий правовий режим, здійснюваний у відповідних межах, повинно ґрунтуватися на конституційних нормах і міжнародних зобов'язаннях країни і встановлюватися у кожному окремому випадку у визначених законом рамках з урахуванням особливостей регульованої ситуації, дійсних інтересів держави, суспільства, населення території, окремих громадян. Тим самим особливий правовий режим надзвичайного стану включає загальні і особливі приписи і може в принципі бути встановлений з урахуванням законності і доцільності;

- правовий режим (правопорядок) надзвичайного стану суперечливий за своєю природою, оскільки спрямований на досягнення або відновлення нормальних, звичайних умов життєдіяльності в певних межах і одночасно пов'язаний із вжиттям екстраординарних заходів, що обмежують суверенітет особи і міняють зміст соціального управління; у зв'язку з цим правове державне регулювання надзвичайного стану охоплює складний комплекс

регулюючих і охоронних заходів, вимагає високих витрат власне в ресурсному і соціально-психологічному плані.;

Введення надзвичайного стану багато в чому пов'язане з проблемою відповідальності, яка може породжуватися діями, що викликали необхідність в особливому режимі, або перевищенням влади в цій ситуації, або халатністю і некомпетентністю влади. Суб'єктами правової поведінки в умовах надзвичайного стану є різні органи влади, господарські структури, громадяни, населення в цілому.

На наш погляд, законодавство про надзвичайні ситуації і надзвичайний стан повинне будуватися на принципах [144, с.87-88]:

а) підвищеної відповідальності осіб, що приймають рішення, за кінцеві результати;

б) консолідованого права, тобто правові інститути у своїй сукупності не можуть бути скасовані усе одночасно. Якщо вводиться комендантська година, то мають бути утворені компенсаційні механізми;

в) співвідношення витрат, ризику і результату, куди мають бути включені не лише макроекономічні показники території і сума збитку, але і розрахунки соціальних індикаторів, таких, як стабільність, законність, довіра, розуміння і підтримка, готовність до обмежень і сприйнятливість до оцінки ситуації;

г) стратегічного паритету. Рішення гострих, але локальних завдань ліквідації будь-якої ситуації не може переважати над майбутнім. Пріоритет стратегічного плану над локальним може проявлятися по-різному, але право ухвалення рішень має бути обмежене жорсткими рамками процедури. Можна ліквідувати надзвичайну ситуацію і шляхом створення на іншому об'єкті нової надзвичайної ситуації. Оскільки подібні дії можуть бути наслідком паніки, безвідповідальності, невміння керувати або політичними мотивами, слід в законі прописати обмеження використання ресурсів для локалізації надзвичайної ситуації.

Зміни мають бути «надзвичайними», щоб знадобилися додаткові повноваження суб'єктам управління і обмеження прав фізичних і юридичних осіб. Йдеться про особливі умови діяльності або про особливий правовий режим діяльності.

Подія, що дає підстави встановити режим особливого положення, характеризується реальною загрозою життєдіяльності населення, неможливістю органів державної влади нормально виконувати свої функції.

Статус надзвичайного стану передбачає обмеження на здійснення окремих видів фінансово-економічної діяльності, включаючи переміщення товарів, послуг і фінансових коштів. У Законі не дається вичерпного переліку режимних заходів особливого положення. У нім лише визначено, що надзвичайний стан означає особливий правовий режим діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій, їх посадовців, громадських об'єднань, що допускає окремі обмеження прав і свобод громадян України, іноземних громадян і осіб без громадянства, прав організацій і громадських об'єднань, а також покладання на них додаткових обов'язків. Тут же перераховані наступні заходи: встановлення обмежень на свободу пересування по території, посилення охорони громадського порядку, обмеження руху транспортних засобів, призупинення діяльності небезпечних виробництв і організацій, в яких використовуються вибухові, радіоактивні, а також хімічні і біологічно небезпечні речовини, закриття промислових підприємств, встановлення особливого режиму їх діяльності, обмеження підприємництва; тимчасове відселення громадян з територій, на яких неможливе подальше проживання; мобілізація працездатного населення і матеріально-технічних ресурсів підприємств і організацій; особливий порядок розподілу продуктів харчування і предметів першої необхідності; встановлення карантину та ін [168, с.207].

Усю сукупність заходів в науці розділяють на:

1) заходи, що пов'язані з покладанням на фізичних і юридичних осіб додаткових обов'язків в цілях швидкої локалізації і ліквідації наслідків епідемії,

епізоотії і стихійних лих і сприяння державним органам (встановлення карантину; залучення до трудових і транспортних зобов'язань; проведення реквізиції майна; розселення громадян, постраждалих від стихійних лих, та ін.);

2) заходи, що визначають підвищену відповідальність в умовах особливого правового режиму.

Отже, при великих стихійних лихах застосовуються особливі заходи охорони громадського порядку і забезпечення громадської безпеки. Ці заходи є тимчасовими і діють тільки на термін особливого правового режиму; вони тягнуть додаткові обмеження окремих прав громадян.

Правовідносини, що виникають в результаті надзвичайних ситуацій, характеризуються належною поведінкою правозобов'язаного :

1) видання уповноваженими виконавчими органами нормативних правових актів, спрямованих на організацію боротьби з надзвичайними обставинами, одночасно забезпечуючи постраждалим громадянам необхідні умови для життя (живлення, медичну допомогу і так далі);

2) утримується від здійснення певних дій (дотримання карантинного режиму, правив при евакуації населення і тому подібне).

Слід зазначити, що «особливі» права і обов'язки суб'єктів правовідносин носять тимчасовий характер. При цьому недотримання встановлених додаткових обов'язків тягне застосування особливих заходів адміністративного примусу.

2.3. Структура організаційного механізму державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій

Під структурою системи державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій в загальному випадку розуміється спосіб організації системи та складових її елементів, а також характерний для них стійкий порядок взаємозв'язків, які визначаються розподілом функцій, що реалізуються визначеною системою. Іншими словами, структура - це характерний для системи державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій спосіб організації цілого з її складників.

Під організаційною структурою системи державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій розуміється розподіл завдань і повноважень на ухвалення рішень між особами або групами осіб (структурними підрозділами), що враховує напрям організації на досягнення цілей [6, с.11].

Надзвичайні ситуації є складним об'єктом державного регулювання, тому для її ліквідації зазвичай створюються особливі управлінські структури (урядові, міжвідомчі, відомчі, спеціальні надзвичайні комісії та інше).

Серйозною проблемою організації ефективного державного регулювання в умовах надзвичайних ситуацій є відсутність координації діяльності офіційних урядових, відомчих і неурядових органів. Часто виникає плутанина в питанні о тому, чим повинне займатися та або інша установа. Це призводить до дублювання роботи в одних областях і незадоволення потреб в інших.

У країнах, де надзвичайні ситуації виникають рідко, ліквідацією їх наслідків зазвичай займаються збройні сили і постійно діючі служби з надання допомоги в надзвичайних обставинах. Ці служби виконують, як мінімум, наступні основні функції: раннє сповіщення і планування, надання допомоги, координація зовнішньої допомоги, транспортування і матеріальне забезпечення [19, с. 97].

Проте традиційні підходи до державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій, як показує досвід, при їх прямому застосуванні, призводять до незадовільних результатів.

Пошуки шляхів оптимізації державного регулювання в умовах НС незмінно призводять до висновку про те, що для ефективного функціонування системи запобігання недостатні тільки перебудова функціональної структури і підвищення кваліфікації управлінських кадрів. Потрібно крім того перехід до нової "управлінської парадигми", під якою розуміється система поглядів, витікаючих із засадничих положень ситуаційного управління, згідно якої побудова системи державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій є відгуком на різні за своєю природою дії зовнішнього середовища. При цьому система державного регулювання при НС розглядається як відкрита система, і основні передумови її успішного функціонування повинні визначатися не усередині, а поза нею, тобто ефективність функціонування системи зв'язується з тим, наскільки вдало вона реагує на зовнішнє оточення, наскільки стійка до несподіваних змін у зовнішньому середовищі, у тому числі стратегічних, наскільки ефективно використовує потенційні можливості, у тому числі і резерви різного типу [29].

В умовах складного і мінливого зовнішнього середовища структура системи державного регулювання НС передусім має бути гнучкою і адаптивною. При цьому, на відміну від організаційного механізму державного регулювання традиційних систем, організаційний механізм систем державного регулювання в умовах НС має бути пристосований до виявлення нових проблем і вироблення нових рішень більшою мірою, чим до контролю вже прийнятих рішень і їх реалізації. У рамках структур таких систем державного регулювання необхідно забезпечити можливість максимальної концентрації усіх ресурсів, об'єднання інформаційних, організаційних і інших типів резервів для ліквідації в найкоротші терміни екстремальної ситуації, що створилася. Доцільна, зокрема, реалізація спільного використання двох, здавалося б, взаємовиключних принципів: єдиноначальності (єдність повноважень і

відповідальності) і розподілених повноважень і відповідальності, що забезпечує узгодження і консультації, а також створює умови для усунення неминучих конфліктів і розбіжностей. При цьому керівник несе персональну відповідальність за стан справ в цілому, а в роботі штабу, де вирішуються питання взаємодії і координації між керівниками різних рівнів і зон розвитку НС, реалізується принцип розподіленої відповідальності. Це забезпечує його мінімальне втручання в оперативну діяльність керівників нижченаведених рівнів.

Обов'язки з управління в НС переймає на себе група осіб з вищого керівництва, що має в розпорядженні необхідні повноваження і ресурси для того, щоб можна було негайно приступити до оперативних дій [31, с.78].

Успішність діяльності керівників з вироблення адекватних управлінських рішень багато в чому залежить від рівня їх обізнаності. При низьких рівнях обізнаності слід застосовувати методи експертних оцінок. При більш високих рівнях можливе використання методів кількісного прогнозування, моделювання і оптимізації. При цьому існує три напрями ухвалення рішень :

- перше призначене для отримання додаткової інформації, збільшення рівня обізнаності і розуміння ситуації;
- друге пов'язане з впровадженням заходів, спрямованих на збільшення гнучкості організації;
- третє - з вибором необхідних заходів для відображення небезпеки або використання усіх наявних можливостей для ліквідації НС.

Стратегія гнучкості, необхідна в умовах НС, орієнтована на підвищення ефективності вжиття відповідальних заходів в широкому спектрі можливих несприятливих змін (на відміну від стратегії безпосередньої реакції на конкретне обурення). Для підвищення гнучкості державного регулювання при забезпеченні державної безпеки потрібні:

- підвищення гнучкості керівництва, його психологічній готовності до зустрічі з незнайомими явищами;

- підвищення творчої активності співробітників і їх здатності вирішувати нові проблеми;
- підвищення рівня обізнаності співробітників;
- підвищення рівня структурної гнучкості усіх функціональних підсистем, що забезпечують організаційну єдність.

Створення ще одного бюрократичного апарату для раннього попередження і планування ліквідації НС для забезпечення державної безпеки на цьому етапі представляється спірним. Найбільш доцільними і перспективними напрямками є функціональна перебудова і зміцнення існуючих структур і механізмів службами і постійною керівною ланкою [36].

Стратегія прямих заходів у відповідь на виникнення НС припускає ясне усвідомлення потенційної загрози і наявних можливостей і дозволяє успішно їм протистояти за рахунок ефективного використання внутрішніх і зовнішніх резервів.

Відповідно до цільового призначення основних ланок в структурах систем державного регулювання виникнення НС усі вони відносяться до типу дуальних (подвійних) або поліструктур (множинних структур), в яких робота з ліквідації НС проводиться у рамках державного регулювання стратегічними ситуаційними зонами (ССЗ), а управління існуючими об'єктами економіки в умовах НС реалізується у рамках традиційних структур, які, природно, декілька видозміняться відповідно до ситуації, що змінилася. У таких структурах зазвичай реалізується метод міждурангового державного регулювання.

Поліструктури (у окремому випадку дуальні) - це відхід від традиційної практики, що передбачає наявність в системі державного регулювання лише однієї постійної структури, у рамках якої здійснюється управління. Таким чином, поліструктури сумісні практично з будь-якими відомими типами організаційних структур [47, с.90-91].

Слід зазначити, що державне регулювання ліквідацією НС в окремих випадках можна здійснювати у рамках звичайних матричних структур.

Потенціал матричної структури досить великий, її використання при ліквідації НС невеликого масштабу може дати високі результати. Управління ліквідацією НС в цьому випадку покладається на відповідного керівника проекту.

Основні критерії ефективності функціонування структур цього класу - дієвість, гнучкість і динамічність, що забезпечують мінімум часу результативного відгуку на будь-яку зміну зовнішнього середовища. Творчим центром структури є її штаб на чолі з керівником. Постійною функціональною частиною штабу – група інформаційного забезпечення або інформаційної підтримки системи державного регулювання НС для забезпечення державної безпеки. В окремих випадках оперативні функції штабу може виконувати додаткова структурна одиниця – секретаріат керівника НС [101].

Розділення стратегічної відповідальності між рівнями системи державного регулювання НС базується на реалізації принципу результативності стратегії, що полягає в тому, що повноваження і відповідальність по кожному рішенню передаються на той рівень структури, де визначаються змінні, що відносяться до цього рішення.

Вироблення політики, сукупності рішень, що приймаються, і проведення їх в життя у рамках такої структури відбуваються швидко і рішуче. У такій структурі легко налагоджується контакт між рядовими співробітниками, які можуть викласти свої пропозиції керівництву для їх обговорення на засіданні штабу.

Діяльність функціональних підсистем ґрунтується на комплексному використанні адміністративних, організаційних і економіко-математичних методів, які в сукупності забезпечують рішення певної безлічі завдань державного регулювання при ліквідації НС.

Розмірність і складність завдань, що встають при виникненні і розвитку НС, необхідність їх швидкого рішення вимагають використання методів декомпозиції, тобто розділення системи на ряд локальних координованих підсистем, які дозволяють вирішувати загальну задачу державного регулювання.

При цьому слід забезпечувати оптимальність (раціональність) декомпозиції з точки зору загальних інтересів системи в цілому.

Розділення загального завдання державного регулювання з забезпечення державної безпеки на частини можливо завдяки тому, що далеко не усі змінні завдання мають те або інше обмеження (по ресурсах, кадрах, часі і т. п.). Крім того, ряд змінних обмежень, що відповідають їм, можна спочатку розглядати укрупнено, а потім детальніше. В цілому розділення загального завдання полягає у визначенні локальних завдань і завдань координації так, щоб кожна з них мала розмірність істотно меншу, ніж початкова. Розділення можна вважати закінченим, якщо отримана така структура ухвалення рішень, в якій кожному локальному завданню відповідає алгоритм, що дозволяє отримувати рішення при допустимому часі його реалізації і що задовольняє іншим заданим обмеженням.

Таким чином, при декомпозиції мають бути визначені і описані три види завдань : початкове загальне завдання державного регулювання для забезпечення державної безпеки при НС в цілому, визначувані загального приватного завдання локальних підсистем державного регулювання і завдання (завдання) координуючої системи. Мета і критерій функціонування останньою мають бути виражені в термінах початкового загального завдання державного регулювання.

Дії координуючої системи, на локальні підсистеми повинні забезпечувати досягнення спільної мети державного регулювання при забезпеченні державної безпеки.

Нині ще не розроблені загальні формальні методи декомпозиції, тому використовуються неформальні процедури на основі ретельного вивчення і аналізу державного регулювання при виникненні НС.

У системах державного регулювання при виникненні НС слід використати два способи формування локальних функціональних підсистем :

за тимчасовою ознакою (фазам управління);

за функціональним призначенням [109].

Формування функціональних підсистем за тимчасовою ознакою припускає розділення загального процесу державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій для забезпечення державної безпеки на планування (стратегічне і тактичне) і оперативне управління. Склад локальних підсистем, їх зміст і взаємозв'язки визначаються їх конкретними функціональними цілями і критеріями, а також існуючими обмеженнями на основні елементи діяльності з ліквідації НС.

При формуванні сукупності функціональних підсистем необхідно також використати і інші критерії розбиття. Такі, наприклад, як мінімальне число інформаційних зв'язків (об'єм інформаційних потоків) між підсистемами, мінімальні транспортні потоки між підсистемами та ін. В основі критерію мінімізації зв'язків між підсистемами - дуже плідна концепція потоку, яка полягає у виділенні і подальшому вивченні матеріальних і інформаційних потоків. Використання концепції потоку виявляється також дуже корисним при плануванні і державному регулюванні в умовах НС.

Матеріальні потоки в цьому випадку розуміють як потоки первинної сировини, матеріалів, напівфабрикатів, готової продукції, електричної і теплової енергії, робочої сили, механізмів і так далі.

Інформаційні потоки є різними відомостями про стан елементів НС і зовнішнього середовища, про обумовлюючі дії, що управляють, і інші дані, необхідні для досягнення мети найбільш ефективним шляхом.

Сукупність функціональних підсистем визначає соціально-економіко-організаційну модель НС, структуру системи державного регулювання, склад і зміст завдань управління, загальну послідовність їх рішення.

Таким чином, при функціонуванні систем державного регулювання НС слід визначити принципи і способи декомпозиції, сегментації НС, ув'язки цілей ліквідації НС з необхідними ресурсами, організаційні структури реалізації виділених функцій попередження НС.

Найважливішим етапом на шляху формування нових концептуальних уявлень про поняття "безпека" став Закон України "Про основи національної

безпеки України" [136]. У ньому безпека трактується як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, забезпечення існування і можливості стійкого розвитку особи, суспільства і держави. Закон заклав методологічно - правову основу теорії національної безпеки. Головним об'єктом національної безпеки стає людина, забезпечення безпеки особи визначає безпеку суспільства і держави. Важливою концептуальною інновацією також є зміщення розуміння безпеки, передусім в контексті військово-політичних інтересів країни, на складніше комплексне її розуміння. Стало загально визнаним, що в сучасних умовах головна загроза безпеки України має внутрішній, а не зовнішній характер.

В зв'язку з цим виникли ряд розширювальних класифікацій безпеки. Так, деякі автори виділяють п'ять основних видів безпеки : військову, соціально-політичну, економічну, екологічну, інформаційну. Інші класифікують безпеку на три базові види: соціальну, економічну і територіальну, кожен з яких, у свою чергу, ділиться на три підвиди: соціальна безпека - на правову, інтелектуальну, духовно- моральну; економічна безпека - на господарську, технологічну, фінансову; територіальна безпека - на життєву, сировинну, екологічну.

Існує класифікація безпеки за шістьма сферами:

- економічною,
- екологічною,
- охорони здоров'я,
- освіти,
- науки і інформації.

За семи видами:

- державною,
- військово-політичною,
- екологічною,
- економічною,
- соціально-економічною,
- соціально-політичною,

- національно-культурною.

Є і інші підходи до інтерпретації поняття безпека. Багатоваріантність видів, що виділяються дослідниками, сфер безпеки відбиває реальне різноманіття потенційних загроз, а також свідчать про відносну новизну для вітчизняного суспільствознавства цієї наукової проблематики. Проте, у рамках цієї роботи важливе інше [137]:

по-перше, зміщення наукового інтересу до внутрішніх проблем безпеки, в яких істотну роль грають питання нейтралізації, проблеми державного регулювання ризику надзвичайних ситуацій;

по-друге, наявність практично в усіх пропонованих класифікаціях безпеки її соціально політичного виду.

При цьому науковий аналіз проблеми попередження і ліквідації наслідків НС в соціально політичному аспекті практично відсутній. Як правило дослідницький інтерес звертається на економічні і екологічні наслідки НС. Соціально-політичний вид безпеки формально визнається рівноцінним з іншими видами, але фактично в численних дослідженнях проблеми НС відсунуть на другий план.

Розробка і вдосконалення нормативно- правової бази функціонування являлася і є однією з головних сторін оптимізації її соціально-політичного механізму. Керівництво ДСНС України зосередило зусилля на створенні адекватною постановленим завданням законодавчої бази системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, оскільки без правового простору, без строгої легалізації діяльності робота ДСНС України була б спочатку малоефективною. Тільки на підставі закону слід визначати, що вважати надзвичайною ситуацією, хто і як повинен боротися з нею, відповідати за її попередження і ліквідацію, забезпечувати безпеку населення [131].

При формуванні нормативно-правової бази враховувався зарубіжний досвід правового механізму державного регулювання при забезпеченні і організації захисту від НС, оскільки зростаюче усвідомлення громадськості і урядами багатьох країн світу небезпек, обумовлених тяжкістю негативних

наслідків великомасштабних катастроф, сприяло тому, що, починаючи з 70-х років, на рівні як окремих держав, так і міжнародного співтовариства значно активізувалися процеси законодавчого регулювання промислової діяльності і формування відповідних організаційних структур, сприяючих запобіганню або скороченню ризику виникнення НС, масштабів їх можливого наслідку.

Впродовж останніх двадцяти років правова і організаційна політика держав з протидії аваріям, катастроф і природних лихам проходила і продовжує здійснюватися двома основними шляхами. По-перше, шляхом прийняття нових законодавчих актів у напрямі посилення координації роботи функціонуючих державних і створення нових організацій або підрозділів в існуючих органах державного управління. По-друге, шляхом узгодження нормативно-правової діяльності державних, приватних і громадських організацій.

Трансграничний ефект деяких техногенних катастроф обумовлює прагнення держав враховувати загальні принципи, на яких базуються міжнародні угоди в даній області, у рамках діяльності таких міжнародних і регіональних організацій.

У розвинених країнах світу, які раніше розгорнули активну діяльність зі створення відповідного правового забезпечення заходів з запобігання і підготовки до можливих промислових аварій і катастроф, використовується один і той же принциповий підхід. Забезпечуючи безпеку самого процесу виробництва, технологічних процесів, нормативні акти концентрують увагу на джерелах ризику усередині підприємства. За його межами акцент зміщується вже на зведення до мінімуму наслідків аварії для навколишнього населення і довкілля і, далі, на підготовку планів дій на випадок НС. Згідно цьому підходу що склався до кінця 80-х років правовий механізм державного регулювання в екстремальних ситуаціях обов'язково включає, принаймні, три групи законів, які змістовно багато в чому схожі у високорозвинених країнах світу.

Перша група - закони і підзаконні акти (постанови, інструкції) про охорону здоров'я людей, зайнятих на виробництві, і безпеці виробництва в цілому (як для персоналу підприємства, так і навколишнього населення).

Друга група нормативних актів зобов'язує власників підприємств розробляти і здійснювати плани підготовки і дій на випадки аварії, катастрофи, а місцеву владу - брати участь в цій роботі, координувати і контролювати виконання вказаних планів, а також самим готувати аналогічні документи відносно стихійних лих.

Третю групу складають нормативні акти про планування (регулювання) землекористування, закони, що передбачають ліцензування підприємств і споруд, видачу дозволів на їх будівництво і експлуатацію, а також їх екологічну експертизу.

На відміну від оцінки технологій, екологічна експертиза і ліцензування підприємств законодавчо закріплені у більшості країн Західної Європи в нормативних актах з довілля охорони, а у ряді випадків - і в деяких інших законах.

Фрагментарність законодавчої бази, що зберігається, частково пояснюється, по-перше, складністю, неоднорідністю самого об'єкту управління (різнотипних НС), по-друге, інерційністю підходів, що склалися, коли пріоритети діяльності в даній сфері державного регулювання визначали відомства цивільної оборони, підготовки, що виконували функції, і реагування на НС військового характеру [140].

Державні системи управління, а точніше, підготовки і реагування охоплюють, передусім, промислові катастрофи, причому переважно аварії на АЕС і хімічних підприємствах, які вважаються потенційно найбільш небезпечними. Основу організації підготовки і реагування НС складає планування дій на випадок великих аварій і катастроф на підприємствах і інженерних спорудах, яке враховує можливі джерела і чинники ризику і у рамках якого робиться оцінка ризику і оцінка технологій. Правова відповідальність за складання таких планів дій покладається на виробника-власника підприємства (споруди), функції нагляду і контролю за їх виконанням, а також планування евакуації місцевого населення на місцеву владу і відповідні компетентні служби (пожежну, поліцію і інші).

Розробка правової регламентації функціонування спочатку розглядалася як стратегічне завдання в становленні системи державного регулювання. Істотне просування в рішенні цієї задачі - створення у відносно короткі терміни майже наново нормативно-правової бази діяльності ДСНС України, представляється одним з найважливіших досягнень у формуванні соціально політичного механізму попередження надзвичайних ситуацій.

Існують три найважливіші об'єкти, на захист інтересів яких спрямована діяльність ДСНС, і кожне їх цих напрямів поступово придбаває нормативно-правові підстави.

Найголовнішим об'єктом захисту від НС є населення. Правового забезпечення потребують наступні функції відносно населення:

- охорона життя і здоров'я людей, у тому числі іноземних громадян, що знаходяться на території України;
- підготовка населення до дій в надзвичайних ситуаціях [143].

Таким чином, розробка і вдосконалення нормативно-правової бази функціонування системи попередження НС являлася і є однією з головних сторін оптимізації її соціально-політичного механізму з забезпечення безпеки держави. При формуванні нормативно-правової бази повинен враховуватися зарубіжний досвід правового забезпечення і організації захисту від НС. Процеси законодавчого державного регулювання промислової діяльності і формування відповідних організаційних структур сприяють запобіганню або скороченню ризику виникнення НС, масштабів їх можливих наслідків.

Висновки до другого розділу

Сучасний стан наукових досліджень і розробок в області державного регулювання державної безпеки і захисту від надзвичайних ситуацій далекий від досконалості. Основне завдання дослідників, експертного співтовариства,

практиків, управлінців уповільнити прояв негативних тенденцій зростання надзвичайних ситуацій і збільшення масштабів їх дії на людину і довкілля.

Ніхто не може бути упевнений в тому, що численні локальні ситуації у вигляді аварій, вибухів, катастроф, епідемій, епізоотій не перетворяться на початок регіональних і глобальних катастроф. А, отже, у законодавця вже немає часу і права на помилку у визначенні пріоритетів державного регулювання. Досліджую дуже великий масив законодавства про надзвичайні ситуації, можна констатувати, про необхідність його уніфікації та актуалізації.

Досліджуючи причини і джерела надзвичайних ситуацій, можна відразу ж відмітити їх першопричину - антропогенну діяльність. Багато в чому зміна основ політики «попередження» надзвичайних ситуацій дасть упевненість у безпеці і стійкості розвитку. Тому перше завдання - розкрити наявність, характер, суть джерел і причин надзвичайних ситуацій, дати правову характеристику багатьом звичним поняттям, таким, як аварія, стихійне лихо, катастрофа. Запозичення термінології мало не військового часу дуже симптоматично, перенесення цієї термінології в правові поняття ще належить осмислити, утворення нової мови, нових лінгвістичних і смислових характеристик, таких, як «державне регулювання державної безпеки», «надзвичайний стан» «державне регулювання при ризиках надзвичайної ситуації», «режим небезпеки», «надзвичайна технологічна ситуація», складає самостійну проблему і одну з головних і складних тем цієї роботи. Поки тільки народжується розуміння правового механізму державного регулювання характеристики, чіткої, однозначної і такої, що правильно інтерпретується.

Говорячи про «безпеку», ми маємо на увазі самі різні категорії - від «національної» до «екологічної» безпеки. Звичайно, усе це ділення гранично умовно. Головним критерієм «безпеки» може виступати і людина, і природа, і територія, і екосистема, і глобальна рівновага і багато що інше. Індикаторів небезпеки/безпеки багато, і усі вони вимагають своєї оцінки, ранжирування, своєї «ніші» і правового закріплення вже як норми права. У будь-якому випадку без норм права, закону, правової системи не можна говорити про

досягнення яких-небудь стандартів державної безпеки. Закріплена в нормі права дефініція, лінгвістична одиниця стає законом.

Таким чином, ресурси підвищення ефективності розглянутих вище аспектів управлінської діяльності далеко не вичерпані. Про це свідчить перевищення долі середніх і низьких оцінок над високими, яке стає ще істотнішим при поглибленому аналізі того або іншого напрямку роботи.

Аналіз результатів дослідження, підсумки включеного спостереження за практичною діяльністю системи свідчать про наявність істотних резервів оптимізації. Нині реалізації цих резервів перешкоджає:

1. відсутність необхідної і достатньої нормативно- правової, у тому числі законодавчої, бази побудови і функціонування системи;
2. кадрове забезпечення;
3. недосконалість, а в окремих випадках і відсутність економічних механізмів функціонування системи;
4. розмитість і нечіткість офіційних критеріїв, які характеризують масштаби і специфіку НС (у тому числі тяжкість наслідків), на основі яких вибирають алгоритм і характер реагування на них. Як правило, проводиться оперативний розподіл основних функцій між учасниками у ході ліквідації конкретної НС, визначаються джерела фінансування і матеріально- технічного забезпечення робіт;
5. незавершеність становлення єдиної системи державного регулювання з попередження виникнення надзвичайних ситуацій, неоптимальність взаємодії між її підсистемами;
6. слабкість регіонального рівня зважаючи на відсутність державних регіональних органів влади і управління, незавершеності економічного районування, що відповідають їм;
7. невиправдана різноманітність, структурна неоднорідність, організаційна роз'єднаність, недостатньо доцільне розміщення по території країни різних формувань сил з попередження НС;

8. практична відсутність відповідній профілактичній і виховній роботі з населенням, яка розглядається як пасивний елемент, внаслідок чого воно притягується до діяльності, пов'язаної з НС, лише у виняткових випадках;

9. слабе використання механізму формування громадської думки про НС з метою виховання населення і розвитку у нього навичок адекватної поведінки в умовах НС;

10. недостатнє використання позитивного досвіду діяльності споріднених структур інших країн.

На думку експертів, чинниками переважаючого порядку для оптимізації системи попередження і управління є ліквідація роз'єднаності відомств, що входять в неї, і організацій, створення достатньої нормативної бази, особливо у справі попередження надзвичайних ситуацій, укомплектованості системи кваліфікованими кадрами, різке посилення превентивної роботи, оснащення аварійне-рятувальних підрозділів сучасним устаткуванням і матеріалами.

РОЗДІЛ III

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ПРИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ ПРИРОДНОГО І ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРУ

3.1. Заходи з попередження надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру для забезпечення державної безпеки

Діяльність з попередження надзвичайних ситуацій є важливішою, ніж їх ліквідація. Пов'язано це з тим, що соціально-економічні результати превентивних дій із запобігання надзвичайним ситуаціям (зниження витрат і збитку) можуть бути ефективнішими для громадян, суспільства і держави. З економічної точки зору це обходиться в десятки, а іноді і сотні разів дешевше, ніж ліквідація наслідків техногенних аварій і стихійних лих.

Попередження надзвичайних ситуацій — це комплекс заходів, що проводяться завчасно і спрямованих на максимально можливе зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій, а також на збереження здоров'я людей, зниження розмірів збитку природному середовищу і матеріальних втрат у разі їх виникнення. Це поняття характеризується також як сукупність заходів, що проводяться державними органами виконавчої влади, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям і зменшення їх масштабів у разі виникнення. Попередження надзвичайних ситуацій засноване на заходах, спрямованих на встановлення і виключення причин виникнення цих ситуацій, а також втрат, що обумовлюють істотне зниження, і збитки у разі їх виникнення [147].

Суть і призначення моніторингу і прогнозування полягають в спостереженні, контролі і передбаченні небезпечних процесів і явищ природи,

техносфери, зовнішніх дестабілізуючих чинників (терористичних актів, озброєних конфліктів і тому подібне), що є джерелами надзвичайних ситуацій.

Моніторинг і прогнозування надзвичайних ситуацій включають:

- моніторинг довкілля, небезпечних природних процесів і явищ;
- прогнозування надзвичайних ситуацій природного характеру;
- моніторинг стану безпеки будівель, споруд і потенційно небезпечних об'єктів;
- прогнозування техногенних надзвичайних ситуацій.

Попередження більшості небезпечних природних явищ (землетрусів, ураганів, смерчів) неможливе. Проте існує цілий ряд небезпечних природних явищ і процесів, негативному розвитку яких може перешкодити цілеспрямована діяльність людей. До них відносяться заходи з попереджувального спуску лавини, зменшенню масштабів повеней і інші. Заходами, спрямованими на попередження аварій в техногенній сфері, є вдосконалення технологічних процесів, підвищення надійності технологічного устаткування, своєчасне оновлення основних фондів і багато що інше [150, с. 77].

Превентивні заходи зі зниженню можливих втрат і збитку, зменшенню масштабів надзвичайних ситуацій здійснюються по ряду напрямів. Одним з них може бути інженерний захист територій і населених місць від вражаючої дії стихійних лих, аварій, природних і техногенних катастроф. Так, гідротехнічні споруди (греблі, шлюзи, насипи, греблі) використовують також для захисту від повеней. Для зменшення збитку від зсувів, селів, лавини застосовуються захисні інженерні споруди в населених пунктах гірської місцевості.

Іншим напрямом зменшення масштабів надзвичайних ситуацій служать заходи з підвищення фізичної стійкості об'єктів до дії вражаючих чинників при аваріях, природних і техногенних катастрофах.

Зменшенню масштабів надзвичайних ситуацій (особливо в частині втрат) сприяють створення і використання систем своєчасного сповіщення населення, персоналу об'єктів і органів управління. Це дозволяє своєчасно вжити необхідні заходи по захисту населення і тим самим знизити втрати [186].

Громадська екологічна експертиза з'явилася в Україні на початку 80-х років. Первинний розвиток її носило досить стихійний характер. Було відсутнє правове державне регулювання громадської участі в екологічній експертизі, не були чітко позначені і форми цієї участі. Першим документом, що вніс деяку визначеність, став закон «Про охорону природного довкілля» (1991 р.). У законі згадувалося, що державна екологічна експертиза повинна проходити гласно, за участю громадськості, а також уперше законодавчо закріплювалося поняття «Громадська екологічна експертиза» [179].

Як громадська так і державна екологічна експертиза організовується і проводиться за ініціативою громадян і громадських організацій (об'єднань), а також за ініціативою органів місцевого самоврядування громадськими організаціями (об'єднаннями), основним напрямом діяльності яких відповідно до їх статутів є охорона природного довкілля, у тому числі організація і проведення екологічної експертизи, і які зареєстровані в порядку, встановленому Законом України «Про оцінку впливу на довкілля».

Щоб провести необхідні експертизи, треба подати заяву громадських організацій (об'єднань) про її проведення для отримання державної реєстрації.

Згідно з Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» громадяни (громадянин) і громадські організації(об'єднання) в області екологічної експертизи мають право:

- висувати пропозиції про проведення громадської екологічної експертизи;
- отримувати інформацію про результати її проведення, про початок і результати її проведення;
- здійснювати інші дії в області екологічної експертизи, що не суперечать законодавству України [35].

Крім того, організації, що здійснюють громадську експертизу, мають право:

- отримувати від замовника документацію, що підлягає екологічній експертизі;

- знайомитися з нормативно-технічною документацією;
- брати участь в якості спостерігачів через своїх представників в засіданнях експертних комісій державної екологічної експертизи;
- брати участь в обговоренні висновків громадської екологічної експертизи, що проводиться ними.

Така експертиза не може проводитися відносно об'єктів, відомості про яких складають державну, комерційну і (чи) іншу таємницю, що охороняється законом.

Експертна комісія працює самостійно, причому експерти несуть відповідальність за якість висновків відповідно до чинного законодавства. Потім організація-ініціатор затверджує звітне укладення і направляє його для ознайомлення усім зацікавленим особам.

Державна екологічна експертиза — це ефективний інструмент громадської участі, вона дозволяє дати оцінку якості підготовки проектної документації і зробити висновки про можливі екологічні, технологічні, соціально-екологічні і економічні наслідки реалізації проекту при дотриманні державної безпеки та захисту територій від надзвичайних ситуацій [182].

У зв'язку з тенденцією скорочення функцій державного апарату, роль і значущість громадської екологічної експертизи поступово зростатимуть.

Громадська експертиза є тим інструментом, який дозволяє встановити діалог між інтересами населення, громадською думкою (громадська думка) і формальними процедурами проектно-інвестиційного циклу.

Між державною і громадською екологічною експертизами є дві істотні відмінності. Перше торкається того, що громадська експертиза є ініціативною, добровільною а державна - обов'язковою. Друга відмінність пов'язана юридичною силою експертного висновку. Про укладення державної екологічної експертизи ми говорили вище. Укладення громадської екологічної експертизи отримує юридичну силу після затвердження її спеціально уповноваженим державним органом в області екологічної експертизи.

Оцінка дії на довкілля є одним з найважливіших способів і інструментів управління і державного регулювання природокористування, що грає найголовнішу роль в попередженні виникнення екологічних проблем в сьогоденні і майбутньому.

У сучасному розумінні це передусім систематичний процес, що охоплює як планування (проектування), так і здійснення (реалізацію) наміченої діяльності. Він включає (не в порядку проведення) наступні основні складові:

- аналіз (прогноз) потенційних дій наміченої діяльності на довкілля і оцінку їх значущості на усіх етапах її планування і реалізації;
- консультації із зацікавленими в екологічних, соціальних, економічних і інших аспектах планованої діяльності сторонами з метою пошуку взаємоприйнятних рішень;
- документальне оформлення процедури проведення оцінки, усіх узгоджень (обговорень, консультацій) і результатів оцінки дії;
- використання результатів оцінки дій в процесі ухвалення рішень, що відносяться до наміченої діяльності [196].

На відміну від традиційних інструментів державного регулювання, що базуються на застосуванні екологічно орієнтованих норм і правил планування, проектування і будівництва, ліцензуванні видів діяльності, з якими пов'язана дія на довкілля, для експертизи характерні превентивна, комплексність підходів і оцінок і демократичність використовуваних процедур. Це дозволяє враховувати непрямі дії і ефекти, особливості конкретної ситуації (у тому числі соціальні і економічні чинники) і прийняти остаточне зважене рішення з урахуванням думок усіх зацікавлених сторін.

Якнайповніше ефективність системи проведення експертиз та прийняття експертних рішень, проявляється при її використанні для великомасштабних проектів, що характеризуються значною дією на довкілля і що зачіпають широке коло зацікавлених сторін. Саме для таких проектів оцінка дії, яка робиться за методиками, регламентованих діючими стандартами, нормами і правилами, що окремо розглядають дію на атмосферу, гідросферу, без

інформування широкого кола зацікавлених сторін, виявляється особливо неадекватній реальній його величині. Для дій, що характеризуються великою інтенсивністю, масштабністю, кумулятивними ефектами, найяскравіше проявляються взаємозв'язки (взаємний вплив) між різними середовищами, компонентами довкілля. Крім того, великі проекти є в деякій мірі унікальними як за особливостями технологічних процесів, так і природним умовам території, що піддається дії.

Чинні в Україні нормативні документи і доктрина розглядають оцінку дії на довкілля як передуючу і обов'язкову – у встановлених законом випадках – стадію державної екологічної експертизи. Це процес, сприяючий ухваленню екологічно орієнтованого управлінського рішення про реалізацію наміченої господарської і іншої діяльності за допомогою визначення можливих несприятливих дій, оцінки екологічних наслідків, обліку громадської думки, розробки заходів зі зменшення і запобігання наслідкам. Від екологічної експертизи оцінка впливу на навколишнє середовище відрізняється самим змістом і цілями. Екологічна експертиза проводиться для виявлення відповідності наміченої діяльності і визначення допустимості реалізації об'єкту. Оцінка впливу на навколишнє середовище - це процедура оцінки можливих наслідків і екологічних ризиків реалізації об'єкту. Стаття Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [182, с.9] встановлює, що оцінка впливу на навколишнє середовище проводиться відносно планованої господарської і іншої діяльності, яка може зробити пряму або непряму дію на довкілля, незалежно від організаційно-правових форм власності суб'єктів цієї діяльності - при розробці усіх альтернативних варіантів передпроектної - у тому числі передінвестиційної, і проектної документації, що обґрунтовує планову діяльність. Таким чином, екологічна експертиза проводиться в цілях встановлення відповідності планованої діяльності екологічним вимогам. Результати оцінки є частиною документації, що представляється на екологічну експертизу. Їх утворюють: інформація про масштаби і характер дії на довкілля наміченої діяльності, альтернативи її реалізації, оцінки власне наслідків

діяльності та ін. Вони служать основою і для проведення моніторингу і екологічного контролю за діяльністю, що реалізовується. Оцінка впливу проводиться у декілька етапів: повідомлення, попередня оцінка, складання технічного завдання на проведення, проведення досліджень, підготовка попереднього варіанту матеріалів за оцінкою дії, ознайомлення з отриманими даними громадськості, підготовка остаточних матеріалів. Усі етапи забезпечуються замовником наміченої господарської діяльності [206].

Державний контроль в області охорони довкілля (державний екологічний контроль) здійснюється державними органами виконавчої влади і органами виконавчої влади і спрямований на запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства в області охорони довкілля, забезпечення дотримання суб'єктами господарської і іншої діяльності вимог, у тому числі нормативів і нормативних документів, в області охорони довкілля.

Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» встановлено:

- порядок проведення заходів з контролю, здійснюваних органами державного контролю (нагляду);
- права юридичних осіб і індивідуальних підприємців при проведенні державного контролю (нагляду), заходи з захисту їх прав і законних інтересів;
- обов'язки органів державного контролю (нагляду) і їх посадовців при проведенні заходів по контролю.

Вимоги визначені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» обов'язкові при здійсненні державного екологічного контролю.

Державний екологічний контроль здійснюється державними органами виконавчої влади України. Заходи з контролю проводяться на підставі розпоряджень (наказів) того органу, що здійснює державний екологічний контроль.

Розпорядження (наказ) про проведення заходу з державного екологічного контролю або його завірена печаткою копія пред'являється державним

інспектором в області охорони довкілля керівникові або іншому посадовцю юридичної особи або індивідуальному підприємцеві одночасно із службовим посвідченням. Обов'язкове пред'явлення службового посвідчення пов'язане з тим, що захід по державному екологічному контролю може проводитися тільки тим посадовцем, який вказаний в розпорядженні (наказі) про проведення заходу з контролю [210].

Як правило, тривалість заходу по державному екологічному контролю не повинна перевищувати один місяць.

Заходи по державному екологічному контролю можуть бути плановими і позаплановими. Відносно однієї юридичної особи або індивідуального підприємця кожним органом державного контролю (нагляду) плановий захід з контролю може бути проведений не більше ніж один раз в два роки. Таким чином, заходи з державного екологічного контролю в плановому порядку можуть проводитися не частіше чим один раз в два роки. Відносно суб'єкта малого підприємництва плановий захід по державному екологічному контролю може бути проведений не раніше чим через три роки з моменту його державної реєстрації.

Державні інспектори в області охорони довкілля під час виконання своїх посадових обов'язків в межах своїх повноважень мають право в установленому порядку:

- перевіряти дотримання нормативів, державних стандартів і інших нормативних документів в області охорони довкілля, роботу очисних споруд і інших знешкоджуючих пристроїв, засобів контролю, а також виконання планів і заходів з довкілля охорони;

- перевіряти дотримання вимог, норм і правил в області охорони довкілля при розміщенні, будівництві, введенні в експлуатацію, експлуатації і виведенні із експлуатації виробничих і інших об'єктів;

- перевіряти виконання вимог, вказаних в укладенні державної екологічної експертизи, і вносити пропозиції про її проведення;

- пред'являти вимоги і видавати приписи юридичним і фізичним особам про усунення порушення законодавства в області охорони довкілля і порушень природоохоронних вимог, виявлених при здійсненні державного екологічного контролю;

- призупиняти господарську і іншу діяльність юридичних і фізичних осіб при порушенні ними законодавства в області охорони довкілля;

- притягати до адміністративної відповідальності осіб, що допустили порушення законодавства в області охорони довкілля;

- здійснювати інші визначені законодавством повноваження [220, с. 117].

Моніторинг довкілля (екологічний моніторинг) — комплексна система спостережень за станом довкілля, оцінки і прогнозу змін стані довкілля під впливом природних і антропогенних чинників для забезпечення державної безпеки та запобігання надзвичайним ситуаціям.

Державний екологічний моніторинг — моніторинг довкілля, здійснюваний органами державної влади України відповідно до їх компетенції.

Цілі екологічного моніторингу :

1) спостереження за станом довкілля, у тому числі в районах розташування джерел антропогенної дії;

2) спостереження за дією антропогенних джерел на довкілля;

3) забезпечення потреб держави, юридичних і фізичних осіб в достовірній інформації, необхідній для запобігання і (чи) зменшення несприятливих наслідків зміни стану довкілля.

Інформація, отримана в результаті проведення державного екологічного моніторингу, може представлятися для використання:

1) органам державної влади України;

2) органам місцевого самоврядування.

Відомості, отримані при проведенні державного екологічного моніторингу, призначені для розробки [224, с. 56-57]:

1) прогнозів соціально-економічного розвитку і ухвалення відповідних рішень задля забезпечення державної безпеки;

- 2) державних програм в області екологічного розвитку України;
- 3) цільових програм в області охорони довкілля і заходів з охорони довкілля.

Інформація про стан природного довкілля, її забрудненні і інформаційна продукція є відкритими і загальнодоступними, за винятком інформації, віднесеної до категорії обмеженого доступу, і може поширюватися двома способами:

- 1) безкоштовно у вигляді текстів у письмовій формі, таблиць і графіків за мережами електричного і поштового зв'язку через ЗМІ в режимі регулярних повідомлень або по запитах користувачів (інформація загального призначення);
- 2) за договорами (спеціалізована інформація).

На сучасному етапі в Україні проводиться державний екологічний моніторинг:

- 1) водних об'єктів;
- 2) водних біоресурсів;
- 3) якості і безпеки харчових продуктів, здоров'я населенні;
- 4) атмосферного повітря;
- 5) стану внутрішніх і територіальних морських вод ;
- 6) об'єктів тваринного світу;
- 7) унікальної екологічної системи;
- 8) соціально-гігієнічний.

З цією метою створена відомча спостережлива мережа. Вимоги законодавства відносно екологічного моніторингу поширюються на будь-яких юридичних і фізичних осіб, що здійснюють діяльність в області гідрометеорології і суміжних з нею сфер.

3.2. Роль місцевого самоврядування при впровадженні правового механізму державного регулювання у сфері забезпечення державної безпеки.

Нині все більше значення у сфері забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях набуває діяльність органів місцевого самоврядування. При цьому слід мати на увазі, що місцеве самоврядування - це первинний рівень влади в державі, найбільш наближеної до населення. В той же час, муніципальна влада і державна влада є формами єдиної публічної влади в державі.

Таким чином, державне законодавство закріплює у веденні муніципальних об'єднань питання місцевого значення, а також окремі державні повноваження, якими можуть наділятися органи місцевого самоврядування[225].

Стосунки, що виникають в процесі вирішення питань місцевого значення дуже різноманітні. На думку українських учених, до них відносяться стосунки:

пов'язані з управлінням муніципальним майном, муніципальними бюджетами, встановленням місцевих податків і зборів;

що виникають в процесі реалізації повноважень місцевого самоврядування за рішенням питань освіти, житлово-комунального господарства, землекористування, охорони громадського порядку і інших питань, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності населення муніципальних утворень;

- пов'язані з соціально-економічним розвитком муніципальної освіти, формуванням його матеріально-технічної бази і так далі [227, с.124].

Ці стосунки дають уявлення про завдання і цілі усієї муніципальної діяльності. До вказаної групи стосунків примикають стосунки, пов'язані з рішенням муніципальними органами інших питань (тобто що не включені Конституцією України, в перелік питань місцевого значення), але не

виключених з їх компетенції законами (за наявності власних матеріальних ресурсів). Ці питання беруться до розгляду органами місцевого самоврядування відповідно до закону України, вирішуються органами місцевого самоврядування самостійно, і тому вони тісно примикають до питань місцевого значення. В даному випадку спостерігається невелике протиріччя в законодавстві. В Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» як основний принцип компетенції органів місцевого самоврядування назвав кінцевий перелік повноважень і особливо обумовив умови при яких органи місцевого самоврядування можуть брати на себе інші функції. Проте практика говорить про неможливість єдиного компетенційного поля для усіх видів місцевих органів влади. Це стосується і екологічній безпеці і захисту від надзвичайних ситуацій.

У Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» [131], «Про охорону навколишнього середовища»[55], «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру», уперше в такому об'ємі до повноважень органів місцевого самоврядування віднесені не стільки питання охорони довкілля, скільки запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків [131].

Так, до ведення муніципальних об'єднань у сфері попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків віднесені:

- організація і здійснення заходів з цивільної оборони, захисту населення і територій поселення, муніципального району від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.
- підтримка в стані постійної готовності до використання систем сповіщення населення про небезпеку, об'єктів цивільної оборони, створення і створення в цілях цивільної оборони запасів матеріально-технічних, продовольчих, медичних і інших засобів в міському окрузі;
- участь в попередженні і ліквідації наслідків надзвичайної ситуації у межах поселення, міського округу, на території муніципального району;

- організація і здійснення заходів з мобілізаційної підготовки муніципальних підприємств і установ, що знаходяться на території поселення міського округу ;
- забезпечення первинних заходів пожежної безпеки у межах населених пунктів поселення, у межах міського округу;
- створення, зміст і організація діяльності аварійно- рятувальних служб і формувань на території поселення, міського округу;
- здійснення поселенням, міським округом, муніципальним районом заходів по забезпеченню безпеки людей на водних об'єктах, охороні їх життя, здоров'я [220, с. 95].

Слід зазначити, що сучасне законодавство в області екологічної безпеки, охорону довкілля істотно звузило повноваження органів місцевого самоврядування в цій сфері.

На думку М. І. Васильевой, природоохоронні повноваження органів місцевого самоврядування - це їх право і обов'язок вирішувати питання місцевого значення у сфері охорони довкілля, а також здійснювати передані їм державні повноваження в цій сфері. Реалізація таких повноважень має бути спрямована на збереження і відновлення природного довкілля, сприятливого для проживання населення, на запобігання і зменшення негативної дії господарської і іншої діяльності на довкілля і забезпечення компенсації заподіюваної екологічної шкоди.

Навряд чи можуть закріплені в законі повноваження органів місцевого самоврядування забезпечити повною мірою «запобігання і зменшення негативної дії господарської діяльності на довкілля». Тому в практичній діяльності органів місцевого самоврядування існують своєрідні «відходи» від букви законодавчих актів. Так у багатьох містах, розроблені і виконуються цільові комплексні програми з екологічної безпеки що значно виходять за межі компетенції позначеної в законі про місцеве самоврядування. До теперішнього часу діють положення про муніципальний екологічний контроль [180].

Відповідно Закону України «Про охорону навколишнього середовища» [55] до повноважень у сфері стосунків, пов'язаних з охороною довкілля віднесено :

1 .До питань місцевого значення міських, сільських поселень відноситься організація збору і вивезення побутових відходів і сміття.

2. До питань місцевого значення муніципального району відносяться: організація заходів характеру з довкілля охорони, організація утилізації і переробки побутових і промислових відходів.

3. До питань місцевого значення міського округу відносяться: організація охорони довкілля у межах міського округу; організація збору, вивезення, утилізації і переробки побутових і промислових відходів.

Слід зазначити, що навіть такий ефективний засіб забезпечення охорони довкілля як муніципальний контроль чинне законодавство не передбачає.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» ввів ряд новацій в організаційну побудову і діяльність органів місцевого самоврядування :

- скорочення державних бюджетних зобов'язань (державних мандатів);
- реорганізацію міжбюджетних стосунків, у тому числі міжмуніципальних;
- відповідальність органів місцевого самоврядування за неефективне рішення проблем «місцевого значення».

Таким чином, основою реформи організації місцевого самоврядування, що проводиться, є встановлення двох видів організації місцевого самоврядування : поселенський і територіальний і відповідно введення нової системи місцевого самоврядування.

Муніципальними об'єднаннями першого рівня є міські і сільські поселення. Муніципальними утвореннями другого рівня - муніципальні райони. До складу муніципальних районів входять території міських і сільських поселень, а також міжселищні території. Великі міста, в яких найгостріше стоять проблеми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій і

охорони довкілля, отримують статус міських округів. У міських округах здійснюється однорівневе місцеве самоврядування. Особливим видом муніципальних утворень є внутрішньоміські території [49]. У зв'язку з введенням системи місцевого самоврядування Закон України передбачає виділення в коло питань місцевого значення питання, рішення яких відносяться до ведення муніципальних районів. До таких питань законодавець відносить і питання охорони довкілля.

На жаль, в новітньому законодавстві питання екологічної безпеки, охорони довкілля, стійкого розвитку муніципальних утворень не знайшли належної уваги.

Хоча на місцевому рівні і накопичений певний досвід рішення проблем охорони довкілля і захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, але в цілому він потребує серйозного коригування, узагальненні з метою створення умов для його реалізації на основі єдиної методичної, організаційної, фінансової, кадрової, операційної бази. По суті, практика організації управління у сфері охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки свідчить про те, що муніципальні органи частенько виходять за межі наданих їм повноважень і самостійно приймають нормативні правові акти в цій сфері стосунків, в цілях комплексного державного регулювання екологічних проблем на підвідомчій їм території. Прикладом такої правотворчості можуть служити діючі положення про муніципальний контроль.

Незважаючи на уніфікацію органів місцевого самоврядування за територіально-поселенським принципом, існують об'єктивні відмінності вже усередині першого і другого рівня муніципальних утворень. Наприклад, за чисельністю населення, фінансовими параметрами, екологічними проблемами, бюджетною забезпеченістю, що, безумовно, впливає на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

В цілому аналіз державного законодавства, регіональних актів і актів органів місцевого самоврядування дав уявлення про наступні напрями

вдосконалення повноважень у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій [183, с. 66]:

1. Організаційні: побудова системи і структури муніципальних органів, уповноважених у вказаній сфері, поліпшення їх взаємодії з органами ДСНС України, органами державного управління у сфері охорони довкілля, забезпечення промислової безпеки.

2. Фінансово-економічні: підвищення можливості і варіантів використання власних муніципальних засобів, бюджетних зобов'язань, резервних фондів, інших інструментів економічної політики.

3. Методичні: аналіз існуючих методик роботи, способів рішення проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій

4. Інформаційні: створення і функціонування місцевих систем сповіщення фізичних і юридичних осіб про загрозу або факт надзвичайної ситуації, обміну даними на муніципальному і міжмуніципальному рівнях [190].

Особливості організації діяльності органів місцевого самоврядування різноманітні і насилу піддаються єдиній уніфікації, в той же час вони можуть стати визначальними у разі застосування єдиних методичних принципів при виникненні і розвитку надзвичайної ситуації. Тому, необхідно розробити, разом із вже існуючими і складніші, спеціалізовані типи класифікації органів місцевого самоврядування для організації ефективного рішення проблем захисту від надзвичайних ситуацій. Мається на увазі облік екологічних особливостей території, ризику надзвичайних ситуацій, наявності або відсутності природних катастроф, що повторюються, специфіки промислової, енергетичної і іншої інфраструктури.

Ділення муніципальних утворень тільки на муніципальні райони, міські округи і поселення, що є рівнями місцевого самоврядування, представляють лише адміністративну основу місцевого самоврядування. На долю поселень доводиться більше 80% усіх муніципальних утворень. Але для класифікації територій за мірою ризику виникнення надзвичайних ситуацій цього недостатньо.

Тому забезпечення вжиття ефективних заходів по запобіганню і ліквідації надзвичайних ситуацій повинне містити досить детальну класифікацію усіх муніципальних утворень з урахуванням географічних, кліматичних, природоресурсних, економічних, промислових, енергетичних і інших особливостей території і відповідно до цієї класифікації застосовувати гнучкий механізм ухвалення рішень у сфері захисту населення і довкілля.

Органи місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства несуть відповідальність за комплекс заходів, що має кінцевою метою мінімізувати ризику, підвищити безпеку проживаючого населення і збереження матеріальних засобів. Органи місцевого самоврядування самостійно і під свою відповідальність[169]:

а) здійснюють підготовку і зміст в готовності необхідних сил і засобів для захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, навчання населення способам захисту і діям в цих ситуаціях;

б) приймають рішення про проведення евакуаційних заходів в надзвичайних ситуаціях і організують їх проведення;

в) сприяють стійкому функціонуванню організацій в надзвичайних ситуаціях;

г) створюють при органах місцевого самоврядування постійно діючі органи управління, спеціально уповноважені на рішення завдань в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Нині у багатьох міських поселеннях і муніципальних районах створені певні організаційно-правові умови для діяльності по попередженню і ліквідації надзвичайних ситуацій.

Тим самим підкреслюється пріоритет органів місцевої влади перед будь-якими іншими організаціями.

Повноваження органів місцевого самоврядування за рішенням питань місцевого значення в області населення і території від надзвичайних ситуацій необхідно сформулювати таким чином [150, с.55]:

- прийняття нормативних правових актів в області захисту населення і території від надзвичайних ситуацій;
- прийняття муніципальних цільових програм в області захисту населення і території, змін і доповнень до них і затвердження звітів про їх виконання;
- визначення порядку управління і розпорядження муніципальним майном, призначеним для попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у межах міського округу;
- ухвалення рішення про створення в структурі адміністрації міста постійно діючого органу управління (фахівців), уповноваженого (уповноважених) на рішення завдань в області захисту населення і території від надзвичайних ситуацій;
- визначення порядку створення, утримування і організації діяльності аварійно-рятувальних служб і (чи) аварійно-рятувальних формувань на території міста;
- визначення порядку фінансового, матеріально-технічного і організаційного забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування при вирішенні питань в області захисту населення від надзвичайних ситуацій;
- затвердження бюджету міста на відповідний фінансовий рік в частині фінансування заходів по захисту населення і території муніципального утворення міського округу - міста від надзвичайних ситуацій.

Мер міста має наступні повноваження в області захисту населення і території від надзвичайних ситуацій:

- організовує розробку і прийняття нормативних правових актів органів місцевого самоврядування в області захисту населення і території від надзвичайних ситуацій;
- організовує розробку проектів муніципальних цільових програм в області захисту населення і території від надзвичайних ситуацій, вносить їх на розгляд і забезпечує виконання вказаних програм;

- формує постійно або тимчасово діючі комісії адміністрації міста, в повноваження яких входить вирішення питань захисту населення і території від надзвичайних ситуацій, призначає їх керівників;
- затверджує плани дій органів місцевого самоврядування в області захисту населення і території міста від надзвичайних ситуацій;
- організовує підготовку і зміст в готовності необхідних сил і засобів для захисту населення і території від надзвичайних ситуацій, навчання населення міста способам захисту і діям в умовах надзвичайних ситуацій;
- приймає рішення про встановлення режимів функціонування органів, управління і сил міської ланки територіальної підсистеми єдиної державної системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій при загрозі виникнення, виникненні і ліквідації надзвичайних ситуацій на території міста. Рішення про встановлення режиму функціонування оформляється розпорядженням мер міста;

Як видно з наведених прикладів нормотворчості муніципальних об'єднань, нормативні акти органів місцевого самоврядування першого і другого рівня включають:

- рішення, розпорядження глав адміністрацій поселень про заходи з екологічної безпеки і боротьбі з надзвичайними ситуаціями;
- інструкції, методичні положення, інші нормативні акти з роботи в названих умовах;
- положення про створення (можливо спільних або окремих) органів з екологічної безпеки і захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій
- виділення (визначення) посадовців для роботи в умовах надзвичайної ситуації [144, с. 90].

Аналізуючи увесь масив нормотворчості органів місцевого самоврядування (передусім, Статутів муніципальних утворень, розпоряджень адміністрації, глав муніципальних утворень, мерів міст) в цій області можна зробити наступні висновки:

потрібне розширення повноважень органів місцевого самоврядування в цій області шляхом внесення доповнень в самі статuti муніципальних утворень, а також виділення додаткових статей витрат на виконання узятих повноважень;

- потрібне розширення зони відповідальності органів місцевого самоврядування першого і другого рівнів, передусім, вирішення питань матеріально- економічного характеру з забезпечення екологічної безпеки і запобіганню і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій повинно супроводжуватися передачею частини бюджетних коштів на місцевий рівень.

- потрібне створення цілісної системи місцевої нормотворчості у сфері забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях. Проаналізовані акти органів місцевого самоврядування не створюють цілісного погляду на захист населення від надзвичайних ситуацій. У одних регіонах, більше уваги приділена ліквідації пожеж, в інших - організаційним питанням створення різних органів, в третіх - участі громадськості в ліквідації надзвичайних ситуацій і т.д.

- потрібне створення централізованої інформаційно-довідкової бази даних з дії органів місцевого самоврядування в області захисту від надзвичайних ситуацій і включення цієї бази у вже існуючу інформаційну систему [141].

Однією із складних проблем в діяльності органів місцевого самоврядування є постійна зміна законодавства. Просте перерахування законодавства дає розуміння необхідності чіткого нормативного державного регулювання правовідносин для забезпечення ефективної діяльності на територіальному рівні, де органи місцевого самоврядування повинні виходити і з державної і з регіональної правотворчості. Особливо це важливо для сфери попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, що вимагає підвищеної оперативності ухвалення рішень саме на місцевому рівні. Ці закони в короткий термін двічі кардинально змінювали систему повноважень органів місцевого самоврядування і найбільшим змінам піддалися саме повноваження у сфері забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях.

Хоча об'єм і зміст заходів з запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій органи місцевого самоврядування визначають самостійно, виходячи з принципів необхідної достатності і максимально можливого використання наявних матеріальних, фінансових, організаційних можливостей, достатніх організаційних і фінансових ресурсів на їх виконання недостатньо. Органи місцевого самоврядування представляють окрему ланку в системі держави. Вони, з одного боку, забезпечують реалізацію своїх конституційних повноважень з життєзабезпечення території, з іншою виконують завдання єдиної державної системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. Стосовно органів місцевого самоврядування загальними завданнями є [64]:

- розробка і реалізація правових і економічних норм з забезпечення захисту місцевого населення і муніципальною територією від надзвичайних ситуацій;
- здійснення програм, спрямованих на попередження надзвичайних ситуацій і підвищення стійкості функціонування організацій, а також об'єктів соціального призначення муніципальної освіти в надзвичайних ситуаціях;
- забезпечення готовності до дій органів місцевого самоврядування, сил і засобів, що призначених і виділяються для попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій;
- збір, обробка, обмін і видача інформації в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій;
- підготовка населення муніципальної освіти до дій в надзвичайних ситуаціях;
- створення місцевих резервів фінансових і матеріальних ресурсів для ліквідації надзвичайних ситуацій;
- ліквідація надзвичайних ситуацій;
- здійснення заходів по соціальному захисту населення, постраждалого від надзвичайних ситуацій, проведення гуманітарних акцій;

- реалізація прав і обов'язків населення в області захисту від надзвичайних ситуацій, а також осіб, що безпосередньо беруть участь в їх ліквідації.

Муніципальні органи усіх рівнів проводять аварійно-рятувальні і інші невідкладні роботи при надзвичайних ситуаціях муніципального характеру, а також підтримують громадський порядок в ході їх проведення; при недостатності власних сил і засобів звертаються до Кабінету Міністрів України за наданням допомоги.

Важливим видається той факт, що доки в муніципальних утвореннях немає серйозного досвіду рішення виникаючих проблем. З урахуванням фактично нового характеру взаємовідносин центральної, регіональної і місцевої влади виникає ряд додаткових складнощів юридичного і методичного характеру. До складнощів юридичного характеру можна в першу чергу віднести очевидну не синхронність, поетапність набуття чинності Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», недоурегулювання законодавства по суті наданих повноважень, одночасність муніципальної і адміністративної реформи, протиріччя у законодавстві [61].

Координацію діяльності аварійно-рятувальних служб і аварійно-рятувальних формувань на територіях муніципальних утворень здійснюють органи, спеціально уповноважені на рішення завдань в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій і цивільної оборони при органах місцевого самоврядування :

- відповідно до місцевих і регіональних планів охорони довкілля і планів з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій;
- відповідно до планів взаємодії при ліквідації надзвичайних ситуацій на інших об'єктах і територіях;
- за рішенням органів місцевого самоврядування, організацій і громадських об'єднань, що здійснюють керівництво діяльністю вказаних служб і формувань.

Місцеві органи розпоряджаються резервами матеріальних ресурсів і для інших першочергових заходів, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності постраждалого населення.

Фінансування витрат зі створенні, зберігання, використання і заповненню резервів матеріальних ресурсів для ліквідації надзвичайних ситуацій здійснюється за рахунок:

місцевих бюджетів і місцевих резервів матеріальних ресурсів;
засобів підприємств, установ і організацій (об'єктові резерви матеріальних ресурсів).

Об'єми резервів матеріальних ресурсів для ліквідації надзвичайних ситуацій, а також контроль за створенням, зберіганням, використанням і заповненням таких резервів встановлюються муніципальним органом.

У разі загрози або настання надзвичайних ситуацій, муніципальні органи розробляють і погоджують з територіальним органом ДСНС України організаційно-плануючі документи, спрямовані на рішення конкретних місцевих завдань і видають розпорядження керівника органу місцевого самоврядування муніципального району або міського округу [207].

Оскільки багато поселень не в змозі містити самостійний апарат для вирішення проблем забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, на муніципальному рівні створюються координаційні органи. Так, наприклад, координаційним органам міської ланки являється комісія з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій і забезпечення пожежної безпеки міста;

Комісії з попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій очолюються відповідно главами (чи заступниками) адміністрації міста.

Основними завданнями таких комісій є:

координація діяльності органів управління і сил, що знаходяться на муніципальній території;

забезпечення узгодженості дій місцевої адміністрації з державними органами виконавчої влади при рішенні завдань в області попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, а також відновлення і будівництва житлових

будинків, об'єктів житлово-комунального господарства, соціальної сфери, виробничої і інженерної інфраструктури, пошкоджених і зруйнованих в результаті надзвичайних ситуацій.

У великих містах існують постійно діючі органи управління : управління (відділи) у справах цивільної оборони і надзвичайним ситуаціям міста.

Найбільш типовими органами повсякденного управління на рівні поселень і міських округів є єдина чергово-диспетчерська служба міста і чергово-диспетчерські служби організацій.

Керівники аварійно-рятувальних служб і аварійно-рятувальних формувань, прибулі в зони надзвичайних ситуацій першими, приймають повноваження керівників робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій і виконують їх до прибуття керівників робіт по ліквідації надзвичайних ситуацій, визначених планами попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій або призначених адміністрацією муніципальної освіти, керівниками організацій [209].

Часто виникає конфліктна ситуація у визначенні повноважень різних служб з ліквідації надзвичайної ситуації на території муніципальної освіти. Згідно із законом, у разі крайньої необхідності керівники робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій мають право самостійно приймати рішення з наступних питань:

- проведення евакуаційних заходів;
- зупинка діяльності організацій, що знаходяться в зоні надзвичайної ситуації;
- проведення аварійно-рятувальних робіт на об'єктах і територіях організацій, що знаходяться в зоні надзвичайної ситуації;
- обмеження доступу людей в зону надзвичайної ситуації;
- використання в порядку, встановленому законодавством України засобів зв'язку і сповіщення, транспортних засобів і іншого майна організацій, що знаходяться в зоні надзвичайної ситуації;

- залучення на добровільній основі населення до проведення невідкладних робіт, а також окремих громадян, що не є рятувальниками, до проведення аварійно-рятувальних робіт;

- вжиття інших необхідних заходів, обумовлених розвитком надзвичайних ситуацій і ходом робіт з їх ліквідації [215].

Оскільки в тому або іншому ступені надзвичайна ситуація зачіпає інтереси місцевого населення і території, ключові рішення мають бути погоджені з главою місцевого самоврядування.

Найбільш важливим питанням, що впливає на ефективність діяльності органів місцевого самоврядування у цій сфері, є фінансовий стан території. При майже 90% дефіцитності місцевих бюджетів, адекватне фінансування виконання в повному об'ємі профілактичних заходів завжди скрутно.

Також треба відмітити, що до фінансових повноважень органів місцевого самоврядування відноситься [70]:

- встановлення порядку складання і розгляду проекту місцевого бюджету, твердження і виконання місцевого бюджету, здійснення контролю за його виконанням і затвердження звіту про виконання місцевого бюджету;
- складання і розгляд проекту місцевого бюджету, твердження і виконання місцевого бюджету, здійснення контролю за його виконанням, складання і затвердження звіту про виконання місцевого бюджету;
- встановлення і виконання витратних зобов'язань муніципальної освіти.

Для ліквідації надзвичайних ситуацій органи місцевого самоврядування створюють і використовують резерви фінансових і матеріальних ресурсів міста - за рахунок засобів бюджету міста, резерви фінансових і матеріальних ресурсів організацій - за рахунок власних засобів організацій.

Організації усіх форм власності беруть участь в ліквідації надзвичайних ситуацій за рахунок власних засобів. Це формула закону прописана дуже нечітко і вимагає роз'яснення. Можливі ситуації, коли потрібно залучення в примусовому порядку матеріальних ресурсів, майна і інші екстраординарні

заходи. На наш погляд, наріла необхідність підготувати положення (нормативний акт), що дозволяє регулювати фінансові стосунки між муніципальною системою і економічними агентами під час надзвичайної ситуації або навіть після її ліквідації.

Резервний фонд адміністрації муніципальної системи створюється для фінансування непередбачених витрат і заходів місцевого значення, не передбачених міським бюджетом на відповідний фінансовий рік.

Об'єм резервного фонду муніципальної освіти визначається рішенням відповідного представницького органу місцевого самоврядування про бюджет на майбутній фінансовий рік.

Засоби резервного фонду адміністрації витрачаються на наступні заходи:

- проведення аварійно-відновних робіт по ліквідації наслідків стихійних лих і інших надзвичайних ситуацій, що мали місце в поточному фінансовому році;

- проведення попереджувальних заходів;

- проведення зустрічей, навчань, виставок, семінарів;

- інших заходів, що відносяться до повноважень органів місцевого самоврядування, включаючи витрати на фінансове забезпечення заходів по реалізації на території, якщо до моменту складання і затвердження бюджету міста на поточний фінансовий рік ці заходи в установленому порядку не передбачені в місцевому бюджеті.

Кошти з резервного фонду адміністрації муніципальної системи виділяються на підставі постанов і розпоряджень адміністрації . Психологічно, за відсутності надзвичайних ситуацій відносно довгий час, резерви або витрачаються на інші потреби, або зменшуються .

Аналіз чинного законодавства практики управління органів місцевого самоврядування у сфері захисту населення і територій дозволяє зробити ряд висновків і пропозицій [50] :

1. Компетенція органів місцевого самоврядування в частині рішення проблем захисту від надзвичайних ситуацій вимагає серйозної координації і внесення змін до вже чинного законодавства і актів (закони).

2. Поточна нормотворчість органів місцевого самоврядування не системна і позбавлена єдиної методичної бази. Так далеко не в усіх муніципальних утвореннях існують постанови представницьких органів, розпорядження глав муніципальних утворень з питань захисту населення від надзвичайних ситуацій. Найчастіше на рівні великих міст і районів такі акти прийняті, але в інших, невеликих містах і селищах (селах) такі акти, як правило, відсутні.

3. Досить часто акти органів місцевого самоврядування носять формальний характер і лише дослівно повторюють витяги з законодавства про надзвичайні ситуації або законодавства про охорону довкілля.

4. Статути муніципальних утворень, як правило, включають в основному положення закону, без додаткового уточнення специфіки поселення і особливостей потенційної небезпеки об'єктів, розташованих на їх території.

5. Необхідно прийняти на рівні муніципальних утворень додатково нормативні акти загального характеру у цій сфері, що відбивають специфіку екологічних і об'єктових умов території.

6. Доцільно також чіткіше розмежувати повноваження між рівнем держави і муніципальною адміністрацією, відповідно до законодавства про місцеве самоврядування і захист населення і територій від надзвичайних ситуацій до повноважень органів місцевого самоврядування обов'язку з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації своїми силами і засобами суперечить принципу єдиної державної системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій. Якщо створити єдину державну систему, тоді зобов'язання з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій не мають бути предметом ведення місцевого значення і бути витратним зобов'язанням муніципалітету, а додатково фінансуватися з державного бюджету.

7. У статуті муніципальних об'єднань можна рекомендувати внести ряд додаткових положень тих, що характеризують [46, с.123] :

- перелік основних завдань в області забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля і захисту населення від надзвичайних ситуацій, способів їх рішення;
- здійснення заходів з забезпечення екологічної державної безпеки населення, охороні їх життя і здоров'я;
- створення громадських формувань поселення в області охорони середовища, захисту від надзвичайних ситуацій;
- здійснення заходів з забезпечення безпеки людей на водних об'єктах, охороні їх життя і здоров'я.

Необхідно розробити і прийняти муніципальні, а головне міжмуніципальні програми в області попередження надзвичайних ситуацій і забезпечення екологічної безпеки території муніципальної системи.

3.3. Стратегічні напрями державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру

Серед основних управлінських функцій, а також основних способів державного регулювання, в першу чергу, в системі профілактичних заходів забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях можна виділити експертизу, державний нагляд і контроль.

У системі профілактичних заходів забезпечення державної безпеки, а також населення і територій, державна експертиза представляла до теперішнього часу один з найнадійніших інструментів превентивного характеру, що дозволяють пов'язати соціальні, екологічні і економічні пріоритети в єдину систему заходів, покликаних гарантувати необхідний рівень

захищеності населення і довкілля від техногенних і природних аварій і катастроф [42].

Роль і практичне призначення державної експертизи, нагляду, і контролю полягає в тому, що вони, по-перше, є важливою організаційною мірою, спрямованою на зміцнення діяльності держави по забезпеченню безпеки життєдіяльності. По-друге, як невід'ємна частина практично усіх інвестиційних процесів, пов'язаних з різними ризиками виникнення аварій і катастроф, негативних антропогенних дій і ухвалення управлінських рішень, реалізація яких може привести до виникнення надзвичайних ситуацій, експертиза потенційно має необхідні інструменти, які можуть дозволити стати їй ефективним елементом профілактики ухвалення необґрунтованих рішень. По-третє, маючи специфічні елементи прогнозування і контролю, сама процедура державної експертизи дозволяє не лише визначити і своєчасно передбачати наслідки наміченої діяльності, але і давати науково обґрунтовані рекомендації по зниженню ризиків надзвичайних ситуацій і пом'якшенню їх наслідків. І, нарешті, експертиза є важливою організаційною і правовою основою для забезпечення законності, дотримання і захисту прав і свобод громадян у сфері забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, охорони довкілля і забезпечення екологічної безпеки.

У практиці останніх десятиліть склалася досить багата традиція організації експертизи на усіх рівнях. Найбільш розробленими і такими, що історично склалася у сфері забезпечення безпеки являються процедури і механізм містобудівної і екологічної експертизи. Сучасні тенденції розвитку інституту державної експертизи свідчать не лише про появу і закріплення в нормативному порядку нових видів експертиз, але також і про зниження ефективності що раніше склалася екологічної експертизи і експертизи в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій; дробленні і дублюванні повноважень у цій управлінській сфері. В той же час, представляється необхідним ще раз підкреслити як значення самого інституту державної експертизи, так і істотні, іноді непереборні проблеми, що

зустрічаються при її проведенні на практиці [61]. У будь-якому випадку державна експертиза як інститут, покликана не лише дати відповіді на суто професійні питання безпечного проектування, будівництва і розміщення об'єкту, впровадження нової технології або якості виробу, але вона створює основу для ухвалення управлінського рішення. І в цьому її головне призначення. Нерозривність містобудівної (державною), екологічної і інших експертиз різного роду очевидна (експертиза промислової безпеки, експертиза ДСНС України, експертиза ядерної безпеки і так далі)

Нині система державних експертиз у сфері забезпечення державної безпеки та безпеки населення і територій, попередження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру і заходів по пом'якшенню їх наслідків включає [212]:

- Державну експертизу, яка забезпечує колегіальний розгляд територіальних планів, програм, схем, генеральних планів, техніко-економічних обґрунтувань і проектів будівництва, розміщення реконструкції, капітального ремонту незалежно від джерел їх фінансування. Ця експертиза фактично будується на раніше існуючій містобудівній експертизі, що здійснювалася свого часу у рамках Державного комітету у справах будівництва СРСР і державної економічної експертизи, що здійснювалася у рамках Державного планового комітету СРСР. Нині функції зі здійснення державної експертизи покладені на державну установу, Держбуд.

- - проектів генеральних планів розвитку території з особливим режимом природокористування і ведення господарської діяльності; проектів генеральних схем розселення, природокористування і територіальної організації продуктивних сил;

- проектів схем розселення, природокористування і територіальної організації продуктивних сил;

- проектів схем розселення, природокористування і територіальної організації продуктивних сил великих регіонів і національно - державних утворень;

- проектів комплексних схем охорони природи і територіальних комплексних схем охорони природи і природокористування; документації, що обґрунтовує угоди про розділ продукції і концесійні угоди, а також інші договори у сфері природокористування;
- матеріалів комплексного екологічного обстеження ділянок території, для надання їм статусу природних територій, що особливо охороняються : проектів схем охорони і використання водних, лісових, земельних і інших природних ресурсів, а також інших видів документації, що обґрунтовує господарську діяльність, яка здатна чинити пряму або непряму дію на охорону і використання природних ресурсів. Проекти правових актів, міжнародних договорів, реалізація яких може привести до негативних дій на довкілля, нормативно-технічних і інструктивно-методичних документів, що регламентують господарську і іншу діяльність, яка може чинити дію на довкілля (за винятком експертизи об'єктів у сфері природокористування);
- матеріали, передуючі розробці прогнозів розвитку і розміщення продуктивних сил у тому числі : проектів комплексних і цільових програм;
- проектів схем розвитку галузей економіки господарства України; матеріали, що обґрунтовують безпеку діяльності, що ліцензується, здатної чинити техногенну дію на довкілля і інших документів [168, с. 89].

Досі невирішеним в законодавстві залишається питання, який з перерахованих органів здійснює державну експертизу матеріалів з надання конкретної території статусу зони екологічного лиха або зони надзвичайної екологічної ситуації. - Експертиза промислової безпеки проектів, виробів, технологій і матеріалів здійснювана, організаціями, що отримали ліцензію від уповноважених органів виконавчої влади.

Санітарно-епідеміологічна експертиза державних органів і установ Міністерства охорони здоров'я у сфері встановлення і запобігання шкідливій дії, обліку санітарних вимог при плануванні і забудові населених місць; виробництві продукції виробничо-технологічного призначення, товарів для особистих і побутових потреб, потенційно небезпечним для людини хімічним,

біологічним речовинам і окремим видам продукції і так далі. Навіть короткий перелік видів державних експертиз і, що їх здійснюють, показує наявність наступних проблем [167]:

1. Постійне розширення об'єктів експертизи різних потенційно небезпечних видів діяльності і документів, різними органами виконавчої влади.

2. Перетин повноважень і конкуренція компетенції різних уповноважених державних органів з проведенню експертиз.

3. Ускладнення правил і процедури проведення державних експертиз. Поява усе нових вимог, методик, положень, розрахунків, обмежень для багатьох видів діяльності.

4. Зниження ефективності державного контролю і нагляду або часткова відсутність відповідальності за результати експертизи з боку експертних органів. Це підтверджується випадками аварій, обвалень будівель, що почастишали, пожежами, низькою якістю будівництва усупереч формального посилення норм, збільшення кількості перевіряючих організацій.

Найважливішу роль в забезпеченні виконання вимог екологічної безпеки і захисту від надзвичайних ситуацій, пов'язаних з поганою дією на довкілля, грає екологічна експертиза. Слід також відмітити, що саме цей вид експертизи, як комплексний інструмент державного регулювання з забезпечення екологічної безпеки і захисту людини, від антропогенних дій, у тому числі і аварій і катастроф склався історично першим і фактично виділився як системний інститут з державної економічної і містобудівної експертизи, що існувала раніше. Спочатку роль екологічної експертизи в загальній системі експертиз була велика, про що свідчило ухвалення самостійного Закону України «Про екологічну експертизу», який втратив чинність у 2017 році, а на зміну йому було розроблено та прийнято Закон України «Про оцінку впливу на довкілля». Саме за допомогою екологічної експертизи вирішувалися проблеми комплексного підходу до рішення екологічних проблем, у тому числі і проблем попередження надзвичайних ситуацій. Відповідно до ст. 1 цього закону, екологічна експертиза - встановлення відповідності документів і (чи)

документації, що обґрунтовують намічену у зв'язку з реалізацією об'єкту екологічної експертизи господарську і іншу діяльність, екологічним вимогам, встановленим технічними регламентами і законодавством в області охорони довкілля, в цілях запобігання негативній дії такої діяльності на довкілля [154].

Згідно закону, екологічна експертиза проводиться в цілях встановлення відповідності документів і (чи) документації, що обґрунтовує плановану господарську і іншу діяльність, вимогам в області охорони довкілля.

Як справедливо відмічає М.М. Бринчук: « не можна сказати, що на практиці державна екологічна експертиза завжди ефективна. Але вона ефективніша за інші правові заходи забезпечення раціонального природокористування і охорони довкілля» .

Спочатку екологічна експертиза розумілася багатьма ученими як самостійний вид екологічного контролю, що відрізняється від поточного контролю своїм чисто попереджувальним значенням. Проте, такий підхід не повністю відбиває суть екологічної експертизи. Екологічна експертиза є особливим механізмом в системі ухвалення рішень. Його унікальність полягає в тому, що, будучи розміщеним в структурі органу державного управління, екологічна експертиза є по суті деяким симбіозом науки і бюрократії. Дійсно, екологічна експертиза, з одного боку, виконує функції профілактичного контролю, з іншого боку, вона є специфічним комплексним дослідженням характеру і міри дії наміченої господарської і іншої діяльності на довкілля. Саме державна екологічна експертиза формувалася як комплексний механізм оцінки екологічної небезпеки планованого господарського або іншого об'єкту в основу реалізації, якого були покладені принципи, що у тому числі забезпечують попередження виникнення ризиків природних і техногенних катастроф. До них можна віднести такі принципи як [144, с. 34-35]:

- презумпції потенційної екологічної небезпеки будь-якої наміченої господарської і іншої діяльності;
- обов'язковості проведення до ухвалення рішень про реалізацію об'єкту екологічної експертизи;

- комплексності оцінки дії на природне довкілля;
- обов'язковості обліку вимог екологічної безпеки ;
- достовірності і повноти інформації, що представляється на екологічну експертизу.

Нині інститут екологічної експертизи фактично втратив свої первинне значення і ефективність.

По-перше, це обумовлено розділенням комплексного механізму здійснення екологічної експертизи між двома службами. По-друге, експертиза передпроектної, проектної і будівельної документації віднесена до компетенції державної експертизи, здійснюваної державною установою. У третіх, поява експертизи промислової безпеки і експертизи у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, фактично привели, з одного боку, до дублювання досліджень експертних комісій, що проводяться, з іншої - до пробільної, некомплексності таких досліджень.

Державна експертиза в області захисту населення і територій від передбачуваних для реалізації проектів і рішень на об'єктах виробничого і соціального призначення і процесах, які можуть бути джерелом надзвичайної ситуації або можуть впливати на забезпечення захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, організувалася і проводилася спеціально уповноваженим державним органами виконавчої влади ДСНС України і органам виконавчої влади в цілях перевірки і виявлення міри їх відповідності встановлена норма, стандарт і правило і здійснюється в її відповідність із законодавство України [143].

Вказана державна експертиза здійснювалася на основі наступних принципів: обов'язковості її проведення, законності, наукової обґрунтованості і гарантованості оплати праці при її проведенні. Метою державної експертизи ДСНС України було виявлення міри відповідності встановленим нормам, стандартам і правилам передбачуваних для реалізації проектів і рішень за об'єктами виробничого і соціального призначення, які можуть бути джерелами надзвичайних ситуацій або можуть впливати на забезпечення захисту

населення і території від надзвичайних ситуацій, а також дотримання при проектування вказаний об'єкт норми і правило інженерної, та технічної безпеки.

Державній експертизі в області захисту від надзвичайних ситуацій підлягали [139, с.18]:

містобудівна документація, техніко-економічні обґрунтування і проекти на будівництво, реконструкцію, розширення і технічне переозброєння підприємств, будівель і споруд в частині дотримання в них загальнобудівельних вимог, спеціальних вимог з цивільної оборони, а також виконання заходів з попередження надзвичайних ситуацій, обумовлених аваріями, катастрофами, стихійними лихами.

Багато в чому перелік об'єктів державної екологічної експертизи і державної експертизи в області захисту населення і території співпадали. Нині державна експертиза в області захисту населення і території перестала існувати як самостійний вид експертизи і здійснюється у рамках державної (містобудівною) експертизи проектів документів територіального планування. Відповідно до проекту Закону України «Про промислову безпеку» експертизі промислової безпеки підлягають:

проектна документація на розширення, технічне переозброєння, консервацію і ліквідацію небезпечного виробничого об'єкту; технічні пристрої, вживані на небезпечному виробничому об'єкті; будівлі і споруди на небезпечному виробничому об'єкті; декларація промислової безпеки, що розробляється у складі проектної документації на розширення, технічне переозброєння, консервацію і ліквідацію небезпечного виробничого об'єкту. Проектна документація на будівництво, реконструкцію, капітальний ремонт і реконструкцію небезпечного виробничого об'єкту, що містить декларацію промислової безпеки, підлягає також державній експертизі, здійснюваній відповідно до законодавства про містобудівну діяльність [133].

Незрозумілим здається також і те, що вказаний Закон встановив також і інші спеціальні закони та перелік особливо небезпечних, технічно складних і унікальних об'єктів. До таких об'єктів відносяться:

1. об'єкти використання атомної енергії (у тому числі ядерні установки, пункти зберігання ядерних матеріалів і радіоактивних речовин);
2. гідротехнічні споруди;
3. лінійно-кабельні спорудження зв'язку і лінії електропередачі і інші об'єкти електромережевого господарства;
4. об'єкти космічної інфраструктури; аеропорти; метрополітени; морські порти; автомобільні дороги і так далі;
5. небезпечні виробничі об'єкти на яких [129, с. 79]:
 - а) виходять, використовуються, зберігаються, переробляються. Знищуються небезпечні речовини в кількостях, що перевищують граничні;
 - б) використовується устаткування, працююче під тиском або температурою нагріву води;
 - в) виходять розплави різних металів, ведуться гірські роботи, використовуються канатні дороги і фунікулери.

Експертизу промислової безпеки проводять організації, що мають ліцензію на проведення вказаної експертизи, за рахунок засобів організації, що припускає експлуатацію небезпечного виробничого об'єкту або експлуатує його.

Результатом здійснення експертизи промислової безпеки є укладення [126, с. 45].

Укладення експертизи промислової безпеки, представлене у державний орган виконавчої влади, спеціально уповноважений в області промислової безпеки, або в його територіальний орган, розглядається і затверджується ними в установленому порядку. Порядок здійснення експертизи промислової безпеки і вимоги до оформлення укладення експертизи промислової безпеки встановлюється державним органом виконавчої влади, спеціально уповноваженим в області промислової безпеки. Експертиза промислової

безпеки може здійснюватися одночасно із здійсненням інших експертиз в установленому порядку. Не дивлячись на те, що в Законі «Про промислову безпеку» перерахований цілий ряд об'єктів промислової безпеки, фактично найбільш розробленим є порядок експертизи Декларації промислової безпеки.

Експертиза декларації промислової безпеки може проводитися тільки організаціями, включеними в перелік організацій, що мають право проведення такої експертизи, затверджуваний Ростехнадзором Росії. Містобудівний кодекс РФ найістотнішим чином змінив систему державної експертизи проектів будівництва, розміщення, реконструкції об'єктів схем планування, забудови, зонування територій і так далі

Відповідно державна експертиза проводиться Держбудом відносно наступних видів і об'єктів капітального будівництва - об'єкти, будівництво, реконструкцію або капітальний ремонт яких передбачається здійснювати;

об'єкти, будівництво яких передбачається здійснювати у винятковій економічній зоні, на континентальному шельфі, у внутрішніх морських водах і в територіальному морі;

-об'єкти оборони і безпеки, об'єкти культурної спадщини державного значення;

- особливо небезпечні і технічно складні об'єкти; унікальні об'єкти. Серед документів, необхідних для проведення державної експертизи фактично не перераховані, документи, пов'язані з екологічними проблемами [115, с. 67].

Тільки п. 3. ст. 13 говорить про необхідність надання укладення державної екологічної експертизи у разі, якщо для проведення державної експертизи видається проектна документація на об'єкти капітального будівництва, які передбачається здійснити у винятковій економічній зоні України, на континентальному шельфі, у внутрішніх морських водах або в територіальному морі.

Можна тільки припустити, що заходи з охорони довкілля і захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій будуть складовим елементом державної експертизи.

Що стосується проблем забезпечення екологічної безпеки і попередження надзвичайних ситуацій, то в Містобудівному кодексі міститься ряд статей, що регулюють повноваження органів влади різних рівнів в цій області. По-перше, в Кодексі сказано про стійкий розвиток територій, безпеки, сприятливі умови життєдіяльності, обмеження негативного впливу господарської і іншої діяльності на довкілля, по - друге, що положення справжнього Кодексу регулюють відношення з забезпечення безпеки будівництва, попередженню надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру і ліквідації їх наслідків тільки у тому випадку, якщо ці стосунки не врегульовані законодавством про надзвичайні ситуації, про промислову безпеку небезпечних виробничих об'єктів, технічними регламентами. Представляється, що ця норма відсилання значно ускладнює застосування як статей Містобудівного кодексу, так і існуючого законодавства про надзвичайні ситуації, оскільки в згадуваних законах так само містяться норми відсилань. Крім того, правозастосовна практика давно довела неефективність вживання норм відсилань особливо в кодексах [116]. Для повноцінного введення Містобудівного кодексу в дію знадобиться декілька десятків підзаконних актів, які, у свою чергу, можуть повністю змінити сенс його статей. Досить складними для реалізації можуть стати і інші статті Містобудівного кодексу, особливо в частині територіального планування, державної експертизи і зонування територій. У тому числі із-за громіздкого і не завжди послідовно погодженого матеріалу.

У Містобудівному кодексі сказано, що документами територіального планування є схеми територіального розміщення на рівні держави, області, чи міста. Окремо розробляється схема захисту територій, схильних до ризику виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Відразу виникає питання про критерії ризику виникнення надзвичайних ситуацій, а тим більше оцінки такої категорії як «схильність до ризику».

Також говориться про необхідність включення в матеріали з обґрунтування проектів схем територіального планування переліку чинників ризику виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного

характеру. Але чинники ризику доки не мають формалізованої, нормативно встановленої градації і частенько не враховуються при плануванні і розміщенні об'єктів будівництва. Їм треба надати легітимної форми, коефіцієнт впливу, деяку вимірювану одиницю порівнянності з іншими обмеженнями для схем розміщення [116, 115, с. 90].

Виникає ще одна проблема. Такі категорії як екологічна безпека, захист довкілля, стійкий розвиток перестають бути одними з основних, системотворних елементів в територіальних схемах, схемах розміщення продуктивних сил, плануванні, будівництві. Чи означає це, що захист від надзвичайних ситуацій, який зайняв значно більше місця в новому Містобудівному кодексі, став як би альтернативою охороні довкілля?

Принципово важливим повинен стати зміст самого процесу розміщення об'єктів, переліку матеріалів, документів, процедур затвердження схем територіального планування, генеральних планів міст і муніципальних утворень. На рівні міст, районів, поселень закладається основа життєзабезпечення і розвитку, спосіб територіального розміщення об'єктів промисловості. При цьому досить рідко застосовується навіть словосполучення «охорона довкілля», а «екологічна безпека», «стійкий розвиток» лише одного разу. Ні у матеріалах з обґрунтування територіальних схем, ні в положеннях про зонування, немає навіть згадки про екологічні принципи розміщення об'єктів будівництва. Правда з'явилася стаття про «перелік основних чинників ризику виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру». Для муніципальних об'єднань це положення може стати основою для перегляду концепцій територіального розвитку з урахуванням «ризиків виникнення надзвичайних ситуацій» а не збереження довкілля. Ще більше дивно виглядає розділ про генеральні плани міст і перелік матеріалів з обґрунтування генеральних планів, який не включає матеріали з довкілля охорони. Це тим більше дивно, що колишні містобудівні норми і правила вимагали обов'язкового розділу з охорони середовища і обов'язкових територіальних схем охорони довкілля в розрізі територій і галузей [118, с. 47].

На наш погляд, слід повною мірою відновити обов'язковість екологічного зонування, екологічної експертизи при територіальному розміщенні, будівництві, реконструкції господарських або інших об'єктів. Певною мірою багато минулих досягнень в області забезпечення безпеки територій обумовлені передусім успіхами екологічної експертизи і обов'язковістю включення територіальних схем охорони природи в процес містобудівної діяльності і містобудівної документації.

Оскільки нове законодавство ще не повною мірою введене в дію, вже на нинішньому етапі слід прийняти ряд документів з розмежування функцій різних видів експертиз. На відміну від інституту екологічної експертизи і експертизи в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, останнім часом значно зміцнився інститут державного нагляду у сфері забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях.

Необхідна загальвизначена компетенція ДСНС України в області нагляду за виконанням органами виконавчої влади усіх рівнів вимог про захист від надзвичайних ситуацій, у тому числі впровадженню показників ризику надзвичайних ситуацій і аналізу ефективності виконання вимог нормативних актів [200].

Органи державного нагляду в області захисту від надзвичайних ситуацій виконують наступні заходи:

- організовують і здійснюють нагляд за виконанням державними органами виконавчої влади, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, організаціями і громадянами встановлених вимог в цій сфері на потенційно небезпечних об'єктах і об'єктах життєзабезпечення населення, а також за готовністю посадовців, сил і засобів до дій у разі виникнення надзвичайної ситуації;

беруть участь у розгляді проектів програм соціально економічного розвитку територій, регіональних цільових програм;

- організовують і здійснюють проведення на потенційно небезпечних об'єктах і об'єктах життєзабезпечення населення комплексних перевірок;

- організовують і проводять планові і позапланові перевірки виконання вимог в області захисту від надзвичайних ситуацій;
- проводять аналіз ефективності виконання вимог нормативних правових актів в цій сфері;
- здійснюють підготовку висновків за результатами розгляду декларацій промислової безпеки і так далі [193].

Положення із забезпеченням контрольного- наглядової діяльності за безпекою на підприємствах з високим рівнем аварійності, багато в чому пов'язано з процесом старіння технологій і устаткування, невідповідністю організації процесу управління, що загострюється, промисловою безпекою темпам науково-технічного прогресу.

Таким чином, зміни, що відбуваються у світі і в Україні в екологічній сфері, настільки інтенсивні, значні і глобальні, що ми насилу устигаємо усвідомити їх, визначити джерело, причинно-наслідкові зв'язки, наслідки. Стосунки, які формуються на тлі такої швидкої динаміки розвитку, не завжди позитивні. Екологічні проблеми, будучи частиною глобальних проблем, вимагають адекватних нових правовідносин. Право бере участь у формуванні основ тих стосунків, які можуть, як прискорити, так і уповільнити прояв негативних тенденцій в економічних, управлінських і політичних рішеннях. Якщо не виявити загальних закономірностей, тенденцій, механізмів впливу права на забезпечення стійкого розвитку, безпеки життєдіяльності, попередження надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, то неминуче виникнення ще небезпечніших надзвичайних ситуацій.

Сучасний стан наукових досліджень і розробок в області екологічної безпеки і захисту від надзвичайних ситуацій далеко від досконалості, Основне завдання дослідників, експертного співтовариства, практиків, управлінців уповільнити прояв негативних тенденцій зростання надзвичайних ситуацій і збільшення масштабів їх дії на людину і довкілля [175, с.234].

Ніхто не може бути упевнений в тому, що численні локальні ситуації у вигляді аварій, вибухів, катастроф, епідемій, епізоотій не перетворяться на

початок регіональних і глобальних катастроф. Ми досі не знаємо своїх «меж зростання». А, отже, у законодавця вже немає часу і права на помилку у визначенні пріоритетів законотворчої роботи. Нам ще раз хотілося нагадати: «право надзвичайних ситуацій» - це право на виживання. Досліджую дуже великий масив законодавства про надзвичайні ситуації, не перестаємо вражатися прагненню державних органів буквально закрити очі, забути, відкласти на потім рішення проблем превенції права надзвичайних ситуацій. «Ліквідація наслідків» - ось правова основа діяльності держави.

Досліджуючи причини і джерела надзвичайних ситуацій, можна відразу ж відмітити їх першопричину - антропогенну діяльність. Багато в чому зміна основ політики «попередження» надзвичайних ситуацій дасть упевненість у безпеці і стійкості розвитку. Тому перше завдання - розкрити наявність, характер, суть джерел і причин надзвичайних ситуацій, дати правову характеристику багатьом звичним поняттям, таким, як аварія, стихійне лихо, катастрофа. Запозичення термінології мало не військового часу дуже симптоматично, перенесення цієї термінології в правові поняття ще належить осмислити, утворення нової мови, нових лінгвістичних і смислових характеристик, таких, як «безпека», «надзвичайний стан» «надзвичайна ситуація», «режим небезпеки», «зона лиха», «екологічна безпека», «ризик», «надзвичайна технологічна ситуація», складає самостійну проблему і одну з головних і складних тем цієї роботи. Поки тільки народжується розуміння правової характеристики, чіткої, однозначної і такої, що правильно інтерпретується [165].

Говорячи про «безпеку», ми маємо на увазі самі різні категорії - від «національної» до «екологічної» безпеки. Звичайно, усе це ділення гранично умовно. Головним критерієм «безпеки» може виступати і людина, і природа, і територія, і екосистема, і глобальна рівновага і багато що інше. Індикаторів небезпеки/безпеки багато, і усі вони вимагають своєї оцінки, ранжирування, своєї «ніші» і правового закріплення вже як норми права. У будь-якому випадку без норм права, закону, правової системи не можна говорити про

досягнення яких-небудь стандартів безпеки. Закріплена в нормі права дефініція, лінгвістична одиниця стає законом.

Дослідження ролі з державного регулювання і права, його генезису, вплив на широке коло стосунків, що складаються в новій сфері державного управління, що охоплюють природокористування як економічну категорію, екологію як обов'язковий і найважливіший компонент якості життя, територію як таксометричну одиницю місця існування, суспільство, традиційні (старі) і нові галузі законодавства, можливо тільки на фоні вже накопиченого досвіду і наявної нормативної бази [145, с. 97].

Формалізація процесу появи нових галузей, інститутів державного управління, гілок законодавства є процесом об'єктивним і закономірним. Наше завдання полягає в тому, щоб правильно його зрозуміти, пояснити і сформулювати. Переконливим доказом народження нової галузі законодавства про надзвичайні ситуації служить тенденція об'єднання багатьох галузей права, що все наполегливіше проявляється, в єдиний, по суті, блок законів по єдиному предмету державного регулювання – безпеці розвитку. Новий інститут державного регулювання державної безпеки, що народжується, умовно названий «державне регулювання екологічної безпеки і попередження надзвичайних ситуацій», покликаний прискорити процес систематизації і кодифікації законодавства.

Але суперечка про появу нових галузей законодавства або інститутів права не повинна затулити істотнішу проблему – попередження надзвичайних ситуацій зараз і тут. Загроза настання енергетичного, екологічного, технологічного колапсу така велика, що нам доводиться піклуватися про заходи з захисту від надзвичайних ситуацій, не до кінця сформувавши багато теоретичних проблем і представлення в області екологічного права. У цьому сенсі розгляд накопиченого досвіду практичного рішення проблем з найрізноманітніших точок зору і різними органами, ефективності управління в області екологічної безпеки, захисту від надзвичайних ситуацій є запорукою

якнайшвидшого рішення найнасувніших проблем - виживання населення і природи.

Україна (на жаль) має величезний досвід запобігання і ще більший досвід ліквідації надзвичайних ситуацій. Створена за останнє десятиліття державна система запобігання і ліквідації по- своєму унікальна. Багато управлінських (організаційні, правові, фінансові) знахідок стали «заслугою», муніципальних утворень. Дуже великий і різноманітний нормативний матеріал, накопичений в регіонах і галузях. Усе це і багато що інше було проаналізовано за час написання роботи, що дозволило згрупувати розрізнені нормативні акти і виявити загальні тенденції, характерні для «державної безпеки при надзвичайних ситуацій» [140].

Виявлені тенденції і проаналізований нормативний матеріал дозволив зробити декілька висновків:

- відбувається одночасна «спеціалізація» нормативних актів і «консолідація» права;
- те ж саме відбувається у формуванні структури і повноважень виконавчих органів державного управління;
- все більшого значення набуває регіональна і місцева специфіка, відображена в законах і актах регіональних органів управління;
- відбувається поступовий перехід від «елементного» управління за допомогою усунення однієї причини і наслідків надзвичайної ситуації до усвідомлення комплексності проблем, необхідності переходу на методологію «управління ризиком» як інтегральною з відношення територій;
- показником ефективності дій органів державного управління все частіше виступає не «ліквідація» наслідків надзвичайної ситуації, а її запобігання;
- проте, існуюча система органів, так само як і існуюча ідеологія державного управління, буде неефективна до тих пір, поки з «ліквідації наслідків» не перейде на «попередження», тобто на стратегічне управління стійким розвитком;

- труднощі становлення (утворення) ефективнішої системи державного регулювання знаходяться не лише в побудові або функціональних особливостях державного управління, але і в існуючій прірві між державним і громадським поглядом, що відбивається в цілях, завданнях, показниках, організації управління на усіх рівнях.

Ми упевнені, що дослідження проблем правового (законодавчого) і організаційного плану в області екологічної безпеки і захисту від надзвичайних ситуацій має принципово виражену практичну цінність. Найбільш цінні пропозиції і висновки цієї роботи - це ті, які зможуть при правильному їх застосуванні зберегти хоч би одне життя, хоч би одну територію, екосистему, майбутнє.

Висновки до третього розділу

Таким чином, необхідно визначити, що протидія надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру для забезпечення державної безпеки вимагає комплексного підходу до її рішення на державному рівні, оскільки ця проблема носить міжвідомчий і міжрегіональний характер.

Визначено, що основну роль при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій зберігають спеціально уповноважені, постійно діючі органи управління за рішенням завдань в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій - управління у справах цивільної захисту і надзвичайним ситуаціям, покликані забезпечити належну ефективність при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Сили і засоби ДСНС України при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій застосовуються відповідно до завдань, покладених на них законами і іншими нормативними правовими актами. У зв'язку з цим необхідно забезпечувати матеріально - технічними засобами після спеціальних норм, які

відображали б потреби в озброєнні, речовому майні, засобах зв'язку, транспорті, медичних і інших препаратах з урахуванням можливих надзвичайних ситуацій в конкретному регіоні.

Виходячи з аналізу, проведеного у третьому розділі, для підвищення ефективності діяльності, на наш погляд, необхідно:

- визначити та обґрунтувати теоретичні основи системи законодавства про надзвичайні ситуації;

- оцінку існуючої законодавчої бази в області державного регулювання проблем безпеки при надзвичайних ситуаціях; порівняльний аналіз зарубіжного законодавства в цій області;

- рівень і черговість законодавчого рішення екологічних проблем в області запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків;

- вироблення єдиної термінології і понятійного апарату для пакету законодавчих актів в цій сфері;

- перелік законодавчих актів, які необхідно розробити і прийняти для комплексного забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях; послідовність розробки законодавчих актів;

- розробку концепції окремих законодавчих актів, узгодження положень суміжних законів в області забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях.

Аналіз нормативних правових актів, пов'язаних із захистом населення і територій від надзвичайних ситуацій, дозволяє зробити висновок про те, що існуюча система правового механізму державного регулювання в основному забезпечує рішення необхідних завдань. Проте вона не позбавлена недоліків, зокрема:

- нормативно-правова база не повною мірою відповідає потребам сучасної практичної діяльності органів державного управління, задіяних в області захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій;

- величезна кількість нормативних правових актів, прийняття яких обумовлене неабиякою мірою відомчими інтересами і викликано значним

зростанням аварій, катастроф, стихійних лихий і інших надзвичайних ситуацій, що викликані природними і техногенними чинниками;

-відсутня цілісна правова основа попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру;

-нормативно-правові акти носять розрізнений характер.

Для усунення цих недоліків, а також для реалізації одного з пріоритетних напрямів діяльності сучасної Української держави необхідне формування сучасної нормативно-правової бази, яка дозволить ефективно реагувати на виникаючі надзвичайні ситуації. Проте державне регулювання еколого-правових проблем забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях і практика його застосування, відсутність чіткої державної політики, недоліки механізму управління в цій сфері громадських стосунків не забезпечує ефективний захист прав громадян, дотримання вимог державної безпеки і адекватне усунення шкоди, заподіяної природному довкіллю аваріями і катастрофами техногенного і природного характеру. Недостатньо враховуються екологічні проблеми при здійсненні державного регулювання в області зниження ризиків надзвичайних ситуацій і мінімізації їх наслідків.

Залежно від характеру джерела надзвичайних ситуацій : техногенні, викликані антропогенною діяльністю людини, і природні - не залежні від волі людини і такі, що є наслідком природних процесів, оцінюються наслідки їх дії на довкілля. Надзвичайні ситуації природного характеру викликані чинниками природного довкілля, що породжують, і значимі для самого навколишнього середовища. Подібні ситуації викликають негативні наслідки для людей, їх життя, здоров'я, майна, що охороняються законом прав. Надзвичайні ситуації техногенного характеру спричиняють негативні наслідки для природного довкілля. Для людини найважливішим завданням у разі надзвичайної ситуації природного характеру є прогнозування і мінімізації її наслідків, а у разі надзвичайної ситуації техногенного характеру - профілактика (нормування, експертиза, ліцензування, контроль і так далі) її виникнення і усунення негативних змін в стані довкілля.

ВИСНОВКИ

У дослідженні запропоновано розв'язання актуального для науки державного управління завдання розробки теоретичних засад та обґрунтування науково-прикладних рекомендацій з державного регулювання щодо забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

Отримані у процесі дослідження результати підтверджують загальну методологію, покладену в його основу, а реалізована мета і завдання дослідження дають можливість дійти в дисертації таких висновків:

1. Визначено основні напрями державного регулювання з забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру. Досягнення цієї мети припускає закріплення в законодавстві екологічних вимог, спрямованих на : зниження ризику надзвичайних ситуацій і мінімізацію їх наслідків для забезпечення державної безпеки; правових гарантій, що забезпечують дотримання прав громадян на сприятливе довкілля і формування достатньої юридичної відповідальності і, в першу чергу, механізму відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю великомасштабними аваріями і катастрофами, викликаними діями; встановлення різноманіття правових режимів екологічно неблагополучних територій, детальної процедури встановлення і зняття статусу кризової території; механізму фінансування заходів по реабілітації таких територій. Досягнення вказаних цілей зажадає прийняття пакету нормативних правових актів, послідовно і еколого-правових проблем забезпечення безпеки населення і територій, що комплексно забезпечують рішення, від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

2. Комплексно систематизовано зарубіжний досвід державного регулювання забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях. На

основі проведеного аналізу зарубіжного досвіду державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях, окреслена та науково обґрунтована методології побудови вітчизняних механізмів державного регулювання державної безпеки з метою уточнення державно управлінської моделі її забезпечення як феномену формування відносин у цій сфері шляхом реалізації низки процесів, через застосування правових й організаційних державно управлінських засобів і принципів європейської інтеграції.

Запропоновано введення еколого-економічних критеріїв ефективності державного регулювання для забезпечення державної безпеки з урахуванням зростання масштабів надзвичайних ситуацій, пов'язаних з підвищеними ризиками антропогенної дії на довкілля в державі.

3. Здійснено аналіз правового механізму державного регулювання з забезпечення державної безпеки. Виокремлено перспективні підходи до удосконалення правового механізму державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій для забезпечення державної безпеки, як паліативу режиму надзвичайного стану, характеризується оперативністю, спрощенням порядку вжиття необхідних організаційних, економічних, екологічних і соціальних заходів, спрямованих на запобігання і мінімізацію наслідків надзвичайних ситуацій, включаючи систему заходів по реабілітації екологічно неблагополучних територій. Головною метою такої політики повинне стати створення оптимального правового механізму регулювання екологічних проблем на стадіях попередження надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків, як на короткостроковий період (в період дії адміністративного режиму надзвичайної ситуації), так і на довгостроковий період, враховуючи латентний характер наслідків надзвичайних ситуацій для безпеки держави.

4. Проаналізувати. структура організаційного механізму державного регулювання при виникненні надзвичайних ситуацій. В її межах обґрунтовано методологію теоретичних, організаційних і нормативно - правових основ державної безпеки з попередження негативної дії надзвичайних ситуацій і їх

наслідків на довкілля і здоров'я населення, як основних напрямів державного регулювання забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, направлених на оптимізацію і вдосконалення чинного законодавства і підвищення ефективності організаційного механізму у сфері зниження ризиків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру і мінімізації їх екологічних наслідків. Розкрито, що вони спрямовані на визначення та врегулювання відносин дуального характеру, тобто прямого та зворотного зв'язку між суб'єктами й об'єктом державного впливу в зазначеній сфері, що передбачає дотримання загальних і спеціальних принципів державного регулювання при забезпеченні державної безпеки.

5. Визначено роль місцевого самоврядування при впровадженні правового механізму державного регулювання у сфері забезпечення державної безпеки. Встановлено напрями розвитку системи місцевого самоврядування при впровадженні правового механізму державного регулювання у сфері забезпечення державної безпеки, для виконання переданих (делегованих) «державних» функцій з захисту територій та населення від надзвичайних ситуацій, при забезпеченні відповідними ресурсами органи місцевого самоврядування, для виконання державних повноважень з захисту від надзвичайних ситуацій, та встановлення спрощеного порядку організації управління і механізму дії в надзвичайних ситуаціях на рівні поселень і муніципальних об'єднань.

Аргументовано, що поточна нормативно-правова діяльність органів місцевого самоврядування не системна і позбавлена єдиної методичної бази. Так не в усіх муніципальних об'єднаннях існують постанови представницьких органів, розпорядження глав муніципальних об'єднань з питань захисту населення від надзвичайних ситуацій.

6. Окреслено стратегічні напрями державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру. Обґрунтовано стратегічні напрями державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях

природного і техногенного характеру, як правові норми, регулюючі різні аспекти державної безпеки, при надзвичайних ситуаціях, що містяться в різних галузях законодавства у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій та акумулюються в сукупності обставин і причин як об'єктивного характеру (значне зростання числа природних і техногенних аварій і катастроф, збільшення розмірів збитку, заподіяного довкіллю і здоров'ю населення) так і суб'єктивного характеру (відомчий інтерес при формуванні законодавства; концентрація управлінських функцій з нормотворчості, моніторингу, контролю, нагляду, наданню державних послуг) як сфери державних правовідносин, які вимагають самостійного регулювання. Вони передбачають здійснення моніторингу зовнішнього середовища в умовах припустимого ризику; розробку та впровадження заходів із попередження надзвичайних ситуацій в умовах загрози виникнення надзвичайної ситуації; ліквідацію надзвичайних ситуацій в умовах їх виникнення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абалкин Л. Экономическая безопасность: угрозы и их отражение/ Л. Абалкин // Вопросы экономики. – 1994. – № 12.– 413 с.
2. Авдийский В.И. Теневая экономика и экономическая безопасность государства : учеб. пособ. / В.И. Авдийский, В. А. Дадалко. – М. : Альфа-М : Инфра-М, 2012. – 496 с.
3. Андрущенко, В. П. Інноваційний розвиток освіти в стратегії «Українського прориву» / В. П. Андрущенко // Вища освіта України. – 2008. – № 2. – С. 10–17.
4. Андрущук, А. Г. Освіта у країнах європейської спільноти : структура і управління / А. Г. Андрущук // Проблеми науки. – 2000. – № 8. – С. 54–60 ; № 9. – С. 54–59.
5. Аникин А.В.Шотландский мудрец: Адам Смит // Исследование о природе и причинах богатства народов. – М. : Эксмо. – С. 879-901.
6. Антоненць В.М. Основи державного управління у сфері цивільного захисту / В.М. Антоненць // Надзвичайна ситуація. – 2006. – № 12. – С. 10–17.
7. Арін О. Двадцять перше століття: світ без Росії / О. Арін. – М. : Альянс, 2001. – 110 с.
8. Бабашкина А.М. Государственное регулирование национальной экономики / А.М. Бабашкина. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 480 с.
9. Бандура І. С. Формування державної соціальної політики в Україні:дис.... д-ра держ. упр. за спец. 25.00.02 – механізми державного управління / Іван Степанович Бандура ; Нац. ун-тет цив. зах. України, Х., 2017. – 219 с.
10. Бакуменко, В. Д. Методологія державного управління проблеми встановлення та подальшого розвитку// Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 11–27.
11. Бакуменко, В. Д. Формування державно-управлінських рішень:

Проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

12. Бакуменко, В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навч. посіб] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.

13. Беглиця В. П. Досвід європейських країн щодо формування антикорупційної стратегії/В.П. Беглиця/Наукові праці : науково-методичний журнал. – Вип. 252. Т. 263. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. – С. 17-24.

14. Беглиця В. П. Місце публічних консультацій у прийнятті політичних рішень / В. П. Беглиця, В. М. Ярошенко // Наукові праці. – 2014. – Вип. 236. Т. 248. Політологія. – С. 64-70.

15. Беглиця В. П. Проблеми розуміння дефініції «корупція» та причини розповсюдження цього явища в Україні / В. П. Беглиця // Наукові праці. – 2014. – Вип. 237. Т. 249. Державне управління. – С. 21-26.

16. Белов П. Дезинформация и национальная безопасность[Електронний ресурс] / П. Белов. – М., 1997.– Режим доступа: <http://www.twirpx.com/file/486354/>.

17. Бельков О.А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности / О. А. Бельков // Безопасность. Информационный сборник. – 1994. – № 3. – С. 34–37.

18. Беляев В.П. Национальна безпека: доктринальні підходи к определению понятия/ В. П. Беляев, С. Ю. Чапчиков // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление, 2017. – № 3. – Режим доступа:<http://azbook.net/book/508-politologiya-bazovyj-kurs/87-3-nacionalnaya-bezopasnost-gosudarstva-sushhnost-i-soderzhanie.html>.

19. Бережницька У. Б. Соціально-економічна безпека : навч. посіб. / У. Б. Бережницька, О. Я. Савко, М. О. Данилюк. – Івано-Франківськ : Симфонія, 2016. – 264 с.

20. Белай С. В. Державні механізми протидії кризовим явищам

соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія / С. В. Бєлай. – 2015. – 249 с.

21. Бикова О. Система підготовки до дій в надзвичайних ситуаціях / О. Бикова. – К. : ІДУЦЗ, 2007. – 24 с.

22. Бжезінський З. Україна і світ: виступ у Національному університеті «Києво-Могилянська академія» 14 травня 2004 р. / З. Бжезінський // Україна у геостратегічному контексті. – К. : Видавничий дім «КМ Академія», 2006. – С. 69–79.

23. Богомоллов В. А. Экономическая безопасность / В. А. Богомоллов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 295 с.

24. Бодров В.Г. Державне регулювання інвестиційного процесу в умовах кризи світових фінансових ринків: ризики і можливості для України / В.Г. Бодров // Вісник НАДУ – К. : Вид-во НАДУ, 2008. – № 4. – С. 61–67.

25. Бондаренко А. І. Оцінка ефективності механізмів державного фінансового контролю / А. І. Бондаренко // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління), 2017. – № 1 (6). – С. 88–93.

26. Бондаренко М. Безопасность как социальная категория: формирование категориально-понятийного аппарата. Наука и практика [Електронний ресурс] / М. Бондаренко. – Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2010. – Режим доступа: https://орюи.мвд.рф/upload/site137/document_journal/CrTSJbK7QD.pdf.

27. Бублій М. П. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні / М. П. Бублій // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2. – С. 131–139. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2009_2_17.

28. Булавин В. Национальная безопасность современной России. [Електронний ресурс] / В. Булавин. – Н. Новгород, 1999. – Режим доступа: <http://www.dslib.net/teoria-prava/nacionalnaja-bezopasnost-sovremennoj-rossii.html>.

29. Валевський О.Л. Держава і реформи в Україні: аналіз державної

політики в умовах трансформації суспільства: моногр. / О.Л. Валевський. – К.: вид-во НАДУ, 2007. – 217 с.

30. Васильев С. Новые подходы к понятию безопасности России[Электронный ресурс] / С. Васильев. – М., 1999.– Режим доступа: <http://www.fsb.ru/fsb/smi/interview/single.htm?id=10342780%40fsbSmi.html>.

31. Возженников А. Национальная безопасность: теория, политика, стратегия : монография / А. Возженников. – М. : Модуль, 2000. – 234 с.

32. Глазьев С. О стратегии развития международной экономики. Научный доклад / С. Глазьев. – М.: ЦЕМИ РАН, 2001. – 32 с.

33. Горбулін В.П. Стратегічне планування : вирішення проблем національної безпеки : монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.

34. Гордиенко Д.В. Основы экономической безопасности государства : монографія [Электронный ресурс] / Д. В. Гордиенко. – М., 2007. – Режим доступа: <http://csef.ru/media/articles/963/963.pdf>.

35. Голиченков А.К. В поисках методологии экологического права. // Экологическое право. 2004. № 6. С 3 - 18.

36. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / [состав.: Г.П. Сытник, В.И. Абрамов, В.Ф. Смолянюк и др.]. – К. : НАДУ, 2012. – 496 с.

37. Грицяк І.Європейська інтеграція / І. Грицяк, Д. Дзвінчук. – Івано-Франківськ: Видавництво «Місто НВ», 2013. – 344 с.

38. Данія [Электронный ресурс] // Вільна енциклопедія. Вікіпедія. – Режим доступу:
<https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%8F>.

39. Державна служба України з надзвичайних ситуацій (Офіційний сайт) / Рамкова конвенція щодо надання допомоги у сфері цивільного захисту [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.mns.gov.ua/content/conv_russia.html

40. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні :

[навч. посіб.] / Кол. авт.; за заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. – К. : УАДУ, 2000. – 232 с.

41. Дегтяр А. Державне та регіональне управління в соціальній сфері : монографія / О. Дегтяр, В. Ковальчук, В. Степанов та ін. ; за заг. ред. А. Дегтяра. – Х. : С.А.М., 2015. – 552 с.

42. Дегтяр О. А. Напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком / О. А. Дегтяр, О. М. Непомнящий // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 1–9.

43. Державне управління в Україні : наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Л. : Львів. політехніка, 2002. – 352 с.

44. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О. Ю.Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко. За ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.

45. Державне управління: слов.-довід. / [за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

46. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

47. Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / Наук.-редкол. : І.А. Грицяк (співголова), Ю.П. Сурмін (співголова), О.М. Руденко [та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – 761 с.

48. Дмитрук П.М. Особливості зарубіжної практики забезпечення безпеки в соціально-економічній сфері / П. М. Дмирук. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10dpmses.pdf>.

49. Домбровська С. М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія / С. М. Домбровська, В. В. Коврегін, А. Л. Помаза-Пономаренко, О. М. Колонов, – Х. : НУЦЗУ, 2017. – 244 с.

50. Домбровська С. М. Механізми формування безпеки держави [Електронний ресурс] / С. М. Домбровська, С. Т. Полторака // Теорія та практика

державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – № 1. – Режим доступу: <http://el-zbirn-du.at.ua/>.

51. Домбровська С. М. Напрями державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні/ С. М. Домбровська // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія: Державне управління), 2017. – № 1 (6). – С. 114–119.

52. Дідківська, Л. І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л. І. Дідківська, Л. С. Головка. – [5-те вид., стер.]. – К. : Знання, 2006. – 213 с. – (Вища освіта ХХІ століття).

53. Древаль Ю. Д. Безпека особистості як фактор сучасних державно-управлінських відносин [Електронний ресурс] / Ю. Д. Древаль // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – С. 123–127. – Режим доступу: <http://instzak.rada.gov.ua/instzak/doccatalog/document?id=72940>.

54. Збірка договорів Ради Європи. – К.: Парламентське видавництво, 2000. – 656 с.

55. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»: Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

56. Євсюков О. П. Ключові проблеми й особливості розробки організаційного механізму державного управління у сфері соціально-економічної безпеки в Україні / О. П. Євсюков // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління, 2018. – Том 30 (1). – № . – С. –65-69.

57. Євсюков О. П. Концептуальні засади формування механізмів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки України / О. П. Євсюков // Публічне управління та митне адміністрування. – 2017. – № 2 (17). – С. 59–63.

58. Євсюков О. П. Концепція уніфікації державних механізмів щодо забезпечення соціально-економічної безпеки України / О. П. Євсюков // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне

управління»). – 2018. – № 1 (8). – С. 124–130 (У 2016 р. Вісник НУЦЗУ включено до міжнародної бібліографічної бази даних RePEc (США) і міжнародної наукометричної бази даних Index Copernicus (Польща)).

59. Євсюков О. П. Корупція та інші виклики соціально-економічній безпеці України / О. П. Євсюков // Публічне управління і адміністрування в Україні (Одеса), 2018. – № 5. – С. 30-37 .

60. Євсюков О. П. Методологія формування механізмів державного управління у сфері соціально-економічної безпеки / О. П. Євсюков // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління, 2018. – Том 29 (68). – № 1. – С. 75–79.

61. Євсюков О. П. Модель забезпечення соціально-економічної безпеки держави в умовах сучасних викликів як феномен формування відносин у ній / О. П. Євсюков // Публічне управління і адміністрування в Україні (Одеса), 2018. – № 4. – С. 113-117.

62. Євсюков О. П. Науково-теоретичні визначення сутності та змісту безпеки держави / О. П. Євсюков // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»). – 2017. – № 2 (7). – С. 22–28 (У 2016 р. Вісник НУЦЗУ включено до міжнародної бібліографічної бази даних RePEc (США) і міжнародної наукометричної бази даних Index Copernicus (Польща)).

63. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.

64. Єлагін В.П. Моделювання процесів синергитичної взаємодії головних інститутів / В.П. Єлагін // Державне будівництво. – 2011. – № 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_56.

65. Ємельянов В. М. Розвиток партнерських відносин бізнесу і влади в системі державного управління сталим розвитком України: теорія, методологія,

практика : монографія / В. М. Ємельянов. – Миколаїв : ПП Ємельянова Т. В., 2012. – 420 с.

66. Жукова Л.А. Основні стратегічні напрямки державного управління ризиками // Зб. наук. пр. УАДУ. / За заг.ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. —Вип. 2. — С. 120—129

67. Жукова Л.А. Профілактика травматизму невиробничого характеру — одна з важливіших проблем держави // Безпека життя і діяльності людини — освіта, наука, практика: Матеріали IV наук.-метод. конф. (14-15берез. 2005 р., м. Київ). — К.: Вид-во НАУ, — 2005. — С. 3—587.

68. Жукова Л.А. Стан травматизму невиробничого характеру // Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2006 році. — К.: Вид-во “Чорнобиль інтерінформ”, 2007. — С. 222—226.

69. Жукова Л.А. Стратегічні напрямки забезпеченням безпеки життєдіяльності населення // Безпека життєдіяльності людини як умова сталого розвитку сучасного суспільства: Матеріали Перш. Міжнар. наук.-практ. конф. (20-22 квіт. 2005 р., м. Львів). — К.: Вид-во Основа, 2005. —С. 59—64.

70. Жукова Л.А. Удосконалення термінологічної системи державного управління у сфері цивільного захисту // Вісн. НАДУ. — 2005. — № 1. — С. 50—56.

71. Жукова Л.А. Шляхи удосконалення системи державного управління у сфері цивільного захисту в контексті інтеграції України в Європейський Союз // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (29 трав. 2003 р., м. Київ). / За заг. ред. Илларионов А. Критерии экономической безопасности / А. Илларионов // Вопросы экономики. — 1998. — № 10. — С. 35—58.

72. Ипполитов К. Особенности реализации национальной безопасности [Электронный ресурс] / К. Ипполитов. — М., 2003. — Режим доступа: <http://daily.sec.ru/2003/03/28/KIppolitov-VLepskiy-Podhodi-k-formirovaniu-kontseptsii-i-doktrini-natsionalnoy-bezopasnosti-Rossii.html>.

73. Ізраїль Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. Вікіпедія. – Режим доступу:<https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%86%D0%B7%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BB%D1%8C>.

74. Іляш О. І. Трансформації системи соціальної безпеки України: регіональний вимір : монографія / О.І. Іляш; Львівська комерційна академія, 2012. – 592 с.

75. Каламанов В.А. Национальная безопасность Российской Федерации и межнациональные конфликты (теоретико-правовой анализ) [Электронный ресурс] : дис ... докт. юрид. наук. СПб., 1999. – Режим доступа: <http://lawbook.org.ua/aa/12.00.01/2016/01/01/030354012.doc.html>.

76. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : автореф. дис... д-ра н. з держ. упр. : спец.: 25.00.02 / О. В. Карпенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К., 2016. – 37 с.

77. Карташов Є. Г. Державне управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем: теорія, методологія, практика : монографія / Є. Г. Карташов. – К. : ТОВ «ДКС Центр», 2015. – 378 с.

78. Качинський, А. Б. Безпека, загрози і ризик : Наукові концепції та математичні методи / А. Б. Качинський. – К. : Ін-т пробл. нац. безпеки, 2004. – 472 с.

79. Коваль О. П. Соціальна безпека: сутність та вимір : наук. доп. / О. П. Коваль. – К. : НІСД, 2016. – 34 с.

80. Ковбасюк Ю. Наука державного управління в умовах системних державно-управлінських реформ і суспільних трансформацій / Ю. Ковбасюк // [Вісн. НАДУ](#). – 2012. – Вип. 1. – С. 5-20.

81. Коврегін В. В. Формування ефективної системи державного регулювання економічної безпеки вищих навчальних закладів України: монографія / В. В. Коврегін. – 2016. – 320 с.

82. Коврегін В.В. Розвиток кадрового та інноваційного потенціалу

ВНЗ як об'єктивна передумова забезпечення його економічної безпеки і складова системи управління / В.В. Коврегін // Публічне управління та митне адміністрування. – 2016. – № 1 (14). – С. 60 - 64. – (Серія «Державне управління»).

83. Коврегін В.В. Державно-управлінські аспекти й основні проблеми стабілізації кадрового корпусу ВНЗ / В.В. Коврегін // Держава та регіони. – Запоріжжя, 2016. – № 2. – С. 58 – 62. – (Серія: «Державне управління»).

84. Коврегін В.В. Державні механізми економічної підтримки інноваційного розвитку вищих навчальних закладів України/ В.В. Коврегін // Інвестиції: практика та досвід . – 2015. – № 24.– С. 139-141.

85. Коврегін В.В. Науково-методичні засади формування та реалізації системи управління економічною безпекою ВНЗ / В.В. Коврегін // Публічне управління та митне адміністрування .- 2015.- №2 (13).- С. 188 – 194. – (Серія «Державне управління»).

86. Коврегін В.В. Механізми забезпечення економічної безпеки вищих навчальних закладів / В.В. Коврегін // Теорія та практика державного управління. Х. : Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр»- 2015.- № 4 (51).-С. 51-57.

87. Коврегін В.В. Інноваційний механізм забезпечення економічної безпеки вищого навчального закладу / В.В. Коврегін // Інвестиції: практика та досвід . – 2016. – № 10.– С. 58 – 60.

88. Коврегін В.В. Створення та функціонування молодіжних бізнес-інкубаторів: основні принципи, роль держави і ВНЗ / В.В. Коврегін // Вісник Національного університету цивільного захисту України: [зб. наук. прац]. – Вип. 2 (5).- Х.: НУЦЗУ, 2016.- С. 19 -24.- (Серія «Державне управління»)(включено до міжнародної бази RePec та до міжнародної наукометричної бази даних IndexCopernicusInternational) .

89. Коврегін В.В. Державно-управлінські засади економічного розвитку вищої освіти України/ В.В. Коврегін // Інвестиції: практика та досвід . – 2017. – № 3.– С. 78 – 82.

90. Коврегін В.В. Механізми забезпечення національних економічних

інтересів в системі вищої освіти України / В.В. Коврегін /Науковий вісник Академії муніципального управління Серія «Управління» .- 2016.- №4.- С.78-84.

91. Коврегін В.В. Обґрунтування типологізаціївнз і показників їх економічної безпеки[Електронний ресурс]/ В.В. Коврегін /Державне управління: удосконалення та розвиток - №10, - 2016.- Режим доступу до журн.:<http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1013>.

92. Коврегін В.В.Фінансова безпека внз і корупція в ньому як загроза якості освіти в Україні/ В.В. Коврегін // Інвестиції: практика та досвід . – 2016. – № 22.– С.91-95.

93. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

94. Кодекс цивільного захисту України від 01.01.2015 № 5403-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

95. Колокольцев В. Обеспечение государственных интересов в контексте концепции национальной безопасности [Электронный ресурс] : дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2005. – Режим доступа: <http://lawbook.org.ua/aa/12.00.01/2016/01/18/060050028.doc.html>.

96. Колокольцев В. Проблемы обеспечения национальной безопасности[Электронный ресурс] / В. Колокольцев. – СПб, 2005. – Режим доступа: http://printed.e-notabene.ru/nb/article_21573.html.

97. Косолапов Н. Сила, насилие, безопасность: современная диалектика взаимосвязей. Очерки теории и политического анализа международных отношений[Электронный ресурс] / Н. Косолапов, А. Богатуров, М. Хрусталеv. – М., 2002. <http://www.twirpx.com/file/211557/>.

98. Корецький Ю. О. Державне регулювання екологічних проблем в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика Днепр. ДРІ ДУ НАДУ 2019. Режим доступу. <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/index.html>.

99. Корецький Ю.О. Концептуальні основи екологічної безпеки

держави. Вісник НУЦЗУ: Державне управління. – Харків, 2019. – Вип. 4(9). – С. 412-419/

100. Корецький Ю.О. Міжнародна екологічна безпека при надзвичайних ситуаціях: сучасні виміри та механізми реалізації. «Публічне управління і адміністрування в Україні» Причорноморський НДІЕІ. Одеса №15. 2020 . С. 53-56.

101. Корецький Ю.О. Нормативно-правова база щодо регулювання надзвичайних екологічних ситуацій в Україні. [Електронне видання]. С.М. Домбровська. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. Херсонський НТУ. №1 2020 Режим доступу. <http://el-zbirn-du.at.ua/>

102. Корецький Ю.О. Механізми державного регулювання екологічної безпеки у надзвичайних ситуаціях. «Державне управління та місцеве самоврядування» Дніпр. ДРІДУ НАДУ. №1 (44) 2020

103. Корецький Ю.А. Правовое регулирование чрезвычайной экологической безопасности Украины в условиях евроинтеграции. East Journal of Security Studies, Vol 4 No 1 - 2018 . С. 26-35

104. Корецький Ю.О. Екологічна безпека населення як складова соціальної безпеки. 13-й науково-практичній конференції за міжнародною участю. «Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком», присвячена пам'яті Решетніченка Андрія Володимировича 29 листопада 2019 р. (м. Дніпро). С.345-349.

105. Корецький Ю.О. Правове забезпечення екологічної безпеки в Україні. «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія та практика» Матеріали VII Міжнародної заочної науково-практичної конференції , 29 листопада 2019 р. (м. Запоріжжя). С.103-106.

106. Корецький Ю.О. Екологічна безпека у надзвичайних ситуаціях як складова національної безпеки. Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика: матеріали Міжнародної науково-практичної

інтернет-конференції, 18–19 березня 2020 р. / за заг. ред. В. П. Садкового. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2020. – С. 69-71.

107. Корецький Ю.О. Механізми реалізації державної безпеки при надзвичайних ситуаціях. науково-практичній конференції курсантів і студентів «Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ)». 12 березня 2020 року (м. Черкаси) С.88-90.

108. Корецький Ю.О. Домбровська С.М. Правовий механізм регулювання надзвичайних екологічних ситуацій в Україні. V Всеукраїнській науково-практичній конференції курсантів і студентів «Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ)». 12 березня 2020 року. (м. Черкаси).С. 30-32

109. Корецький Ю.О. Організаційно-правовий механізм регулювання надзвичайних екологічних ситуацій в Україні. II Міжнародній науково-практичній конференції «Україна у світових глобалізаційних процесах: культура, економіка, суспільство». Київ. ПВНЗ «Київський університет культури». 25-26 березня 2020 року.

110. Криштанович М. Ф. Реалізація механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України щодо національної безпеки / М. Ф. Криштанович // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 341–347.

111. Куковский А. Национальная безопасность: теоретико-правовое исследование[Электронный ресурс] : автореф. дис. .. канд. юрид. наук. – М., 2011. – Режим доступа: <http://diss.seluk.ru/av-istoriya/1258712-1-nacionalnaya-bezopasnost-rossiyskoy-federacii-teoretiko-pravovoe-issledovanie.php>.

112. Кулакова Е. Национальная безопасность: исторический анализ[Электронный ресурс] / Е. Кулакова. – М., 2004. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/natsionalnaya-bezopasnost-v-rossiiskoi-federatsii-teoretiko-pravovoe-issledovanie>.

113. Кульман А. Экономические механизмы : [пер. с франц.] / подбщ. ред. Н.И. Хрустальной. – М. : Прогресс ; Универс, 1993. – 192 с.
114. Луман Н. Власть [Электронный ресурс] / Пер. с нем. А. Антоновского. – М. : Праксис, 2001. – 256 с. – (Серия «Образ общества»). – Режим доступа:<http://iphras.ru/uplfile/socerp/macht.pdf>.
115. Малик Я. Національна безпека: навч. посіб. / Я. Малик, О. Береза, М. Криштанович ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентів України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 280 с.
116. Мамонов В. Конституционные основы национальной безопасности [Электронный ресурс] / В. Мамонов. – С., 2002. – Режим доступа:<http://lawtheses.com/konstitutsionnye-osnovy-natsionalnoy-bezopasnosti-rossiyskoj-federatsii>.
117. Мандибура В. О. Рівень життя населення України та проблеми реформування механізмів його регулювання / В. О. Мандибура. – К. Парламентське вид-во, 1998. – 256 с.
118. Манилов В. Л. Безопасность в эпоху партнерства / В. Л. Манилов. – М. : Терра, 1999. – 368 с.
119. Мельниченко О. А. Економічна безпека як складова національної безпеки / О. А. Мельниченко // Молодий вчений. – 2015. – № 2 (17). – С. 1230–1233.
120. Мерзляк А. В. Державна політика у сфері управління соціальними ризиками: сутність, формування та реалізація [Електронний ресурс] / А. В. Мерзляк, Т. В. Кравченко // Наук.-виробн. журнал «Держава та регіони». Серія «Державне управління». – 2011. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_du/2010_4/files/DU410_40.pdf. – Назва з екрану.
121. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю.В. Ковбасюк, К.О. Ващенко, Ю.П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю.В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2013. – 120 с.

122. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / Під загальною редакцією М. О. Потебенька, В. Г. Гончаренка. – Ч. 2. – К. : Форум, 2001. – С. 16.

123. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. – 2-ге вид., перероб. та доп. / Редактор Яценко С. С. — К. : А. С. К., 2003. – С. 111.

124. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України. – 3-тє вид., перероблене та доповнене / За редакцією М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – К. : Атака, 2004. – С. 229.

125. Нижник Н. Национальная безопасность: концептуальные основания и феноменологическая характеристика[Электронный ресурс] / Н. Нижник. – СПб, 1991. – Режим доступа: http://window.edu.ru/resource/162/59162/files/ass_part_1.pdf.

126. Нижник Н. Правоохранительная система как субъект обеспечения безопасности личности, общества и государства / Н. Нижник, Ч. Ахмедов. – СПб, 2001. – 158 с.

127. Нідерланди [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. Вікіпедія. – Режим доступу:<https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D1%96%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B8>.

128. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова (4-е изд., доп.). – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://enc-dic.com/ozhegov/Bezopasnost-1370/>.

129. Олейников Е. Экономическая и национальная безопасность / Е. Олейников. – М., 2005. – 253 с.

130. Опалев А. О некоторых базовых категориях теории обеспечения национальной безопасности / А. Опалев // Вестник Российской академии естественных наук. – 2004. – № 3. – С. 4. – С. 3–7.

131. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.
132. Павлусива С. Социальная безопасность [Электронный ресурс] / С. Павлусива. – Режим доступа: <http://fb.ru/article/46303/sotsialnaya-bezopasnost>.
133. Поздняков А. Система основных понятий теории национальной безопасности с позиций ценностного (аксиологического) подхода / А. Поздняков // Безопасность России в XXI веке. М., 2006.
134. Помаза-пономаренко А.Л. Державне управління територією та регіоном у сучасних умовах: особливості диференціації. Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління». – 2015. – № 1 (12). – С. 102–107.
135. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150156.html.
136. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс] : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
137. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
138. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
139. Пилипчук В.Г. Еволюція наукових поглядів стосовно поняття “державна безпека” / В.Г. Пилипчук // Стратегічна панорама. – 2006. – № 2. – С.17-21.
140. Пирожков, С. І. Національна та регіональна безпека : погляд України/ С. І. Пирожков // Нова безпека. – 2003.– №2. – С. 9–16.
141. Радченко О. Україна в пошуках аксіологічного підґрунтя

національної ідеї / О. Радченко // Актуальні проблеми державного управління : Зб. ОРНАДУ, 2008. – Вип. 3 (35). – С. 48–54.

142. Ромін А.В. Організаційно – правові засади державного управління системою цивільного захисту в Україні / С.О. Склярів, А.В. Ромін // Журнал експертно-аналітичних матеріалів і наукових праць інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування «Аналітика і влада». – К.: Вид-во «НАДУ», 2013. – Вип. 7.– С. 223–232.

143. Ромін А.В. Напрями міжнародного співробітництва у сфері державного управління запобіганням і ліквідацією надзвичайних ситуацій / А.В. Ромін // Вісник Національного університету цивільного захисту України. (Серія «Державне управління»). – Харків: НУЦЗУ, 2015. – Вип. 2. – С.156-166.

144. Савицкий А. Национальная безопасность : учеб. / А. Савицкий. – М. : Юнити-Дана, 2012. – 463 с.

145. Садковий В.П. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: нормативно-правовий аспект : [монографія] / В.П. Садковий, А.В. Ромін, О.О. Островерх, С.М. Домбровська. – Х. : ТОВ «Оберіг», 2013. – 190 с.

146. Садковий В.П. Організація управління в надзвичайних ситуаціях / В.П. Садковий / Організація управління в надзвичайних ситуаціях: матеріали 10-ї Всеукр. наук.-практ. конф – К. : ІДУЦЗ УЦЗУ, 2008. – С. 19-20.

147. Садковой В.П. Особенности работы МЧС в очаге чрезвычайных ситуаций / В.П. Садковой // Управленческие технологии в экстремальных видах деятельности: матер. 5-й междунар. науч.-практ. конф. – Донецк : Донецкий юридический институт ЛГУВД им. Е.О. Дидоренка, 2009. – С. 66-70.

148. Садковий В. П. Механізми управління та вдосконалення професійної освіти в сучасному українському суспільстві [Електронний ресурс] / В. П. Садковий // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 3. – С. 190–194. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2013_3_28.

149. Світ у 2015 році // The Economist. – 2015. – № 1. – С. 32.

150. Свістович О.М. Особливості діяльності рятувних служб України / О.М. Свістович. – Х. : Прогрес, 2007. – 265 с.
151. Серебряков В.В. Социальная безопасность России: концептуальный поход / В. В. Серебряков. – М., 1995.– С. 6.
152. Селінков С. Л. Економічний і валютний союз як форма загальноєвропейської економічної інтеграції : автореф. дис... канд. екон. наук: 08.01.01 / Сергій Львович Селінков ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2000. — 16 с.
153. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : автореф. дис.... д-ра держ. упр. за спец. 25.00.01 – теорія та історія державного управління / Григорій Петрович Ситник ; НАДУ при ПрезидентівіУкраїни, К., 2004. – 30 с.
154. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: моногр./ Г.П. Ситник. – К.: вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
155. Ситник Г.П. Державний суверенітет та державні інтереси в контексті забезпечення національної безпеки / Г.П. Ситник // Актуальні проблеми внутрішньої політики. – 2004. – № 1. – С. 95-102.
156. Ситник Г.П. Методологічні аспекти формування понятійно-категорійного апарату національної безпеки / Г.П. Ситник // Вісн. УАДУ. – 2000. – № 2. – С. 19-27.
157. Скакунов Э. И. Всеобъемлющая безопасность: модель перестройки международных отношений / Э. И. Скакунов // Советское государство и право. – 1987. – № 5.– С. 28–33.
158. Словаччина [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. Вікіпедія. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%87%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%B0>.
159. Снігова О. Ю. Механізм державного та регіонального управління соціальною безпекою : автореф. дис... канд. екон. н.: 08.02.03 / О. Ю. Снігова ; НАН України; Ін-т екон. промислов. – Донецьк, 2006. – 20 с.

160. Солових В. Синергетична модель державного управління / В. Солових // Теорія та практика державного управління. 2015. – Вип. 1. – С. 3–8.

161. Старостенко Н. Бюджетна підтримка ЄС в Україні / Н. Старостенко, О. Саєнко, В. Колосова, Н. Слинько. – 2014, К. : Вид-во ФОП Москаленко О.М.

162. Статівка Н. В. Причини та наслідки зниження рівня життя населення в Україні [Електронний ресурс] / Н. В. Статівка // Теорія та практика державного управління. – 2016. – № 1. – Режим доступу: www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2016-1/doc/7/01.pdf.

163. Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 роки: схвалена Указом Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

164. Стратегія національної безпеки України. Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mig.com.ua/.../6021-poroshenko-utverdil-strategiyu-natsionalnoj-bez Султанов Ш. Региональные конфликты и глобальная безопасность / Ш. Султанов. – М., 1990. – 64 с.

165. Степаненко С. В. Фактори економічного розвитку України в контексті європейської інтеграції / С. В. Степаненко // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – 2007. – № 4 (19). – С. 47–53.

166. Столяров В. Ф. Основи формування фінансового механізму державного регулювання регіонального розвитку [Електронний ресурс] / В. Ф. Столяров, І. П. Москалюк // Збірник наукових праць. Економічні науки. – Вип. 5. – 2009. – – – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20/ZnpEn/2009_5/9.Osnovy%20formuvannia%20finansovogo%20mehanizmu.pdf. – Назва з екрану.

167. Сунгуровський М.В. Методологічний підхід до формування системи національної безпеки України / М.В. Сунгуровський // Стратегічна панорама. – 2001. – № 3-4. – С. 43–53.

168. Теоретичні основи національної безпеки України : навч. посіб. для

студ. вищ. навч. закладів / О. Дзьобань, О. Соснін. – К. : Освіта України, 2009. – 384 с.

169. Тоцький С. В. Теоретичні засади державного регулювання економічної безпеки / С. В. Тоцький // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 22. – С. 130–133.

170. Тоцький С. В. Функції державного регулювання економічної безпеки / С. В. Тоцький // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 18. – С. 157–160.

171. Труды Высшей школы КГБ СССР. – 1987. – № 39. – С. 153.

172. Указ Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» від 25.06.2013 № 344/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>. – 06.07.2013 р.

173. Указ Президента України “Про заходи щодо підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” від 09.02.2001 р. № 80 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80/2001>.

174. Україна [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. Вікіпедія. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0>.

175. Управление риском. Риск. Устойчивое развитие. Синергетика. - М.: Наука, 2000-431 с.

176. Управление рыночными рисками: Энциклопедия финансового риск-менеджмента / Ред. Лобанов А.А., Чугунов А.В. М.: Альпина Паблицер, 2003. - с. 628 с.

177. Хачатурян Х. В. Переорієнтація державного управління на потреби громадян: нова європейська модель та Україна [Електронний ресурс] / Х. В. Хачатурян // Вісник Київського міжнародного університету. Серія: міжнародні відносини, 2009. – № 8. – Режим доступу:

<http://www.kymu.edu.ua/vmv/v/08/khachaturian.htm>.

178. Хамел Г., Конкуренция за будущее. / Г. Хамел, К. К. Прахалад // М., 2002.

179. Хачатурян Х. Державне управління в контексті соціальної модернізації українського суспільства / Х. Хачатурян // Вісник НАДУ. – 2005. – № 2. – С. 73–79.

180. Хачатурян Х. Структурні компоненти інноваційного потенціалу державного управління / Х. Хачатурян // Вісник НАДУ. – 2006. – № 1. – С. 104–110.

181. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління / О.В. Федорчак // Демократичне врядування. – 2008. – № 1. [Електронний ресурс].– Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/0_Fedorchak.pdf

182. Федунь Ю. Б. Політика сталого еколого-економічного розвитку України в умовах інтеграції до ЄС: автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.02 / Юрій Богударович Федунь ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. — Л., 2011. — 20 с.

183. Федорчак В. В. Розвиток механізмів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні : монографія / В. В. Федорчак. –Х. : НУЦЗУ, 2018. – 312 с.

184. Федорчак В. В. Аналіз й оцінка особливостей функціонування організаційного механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні / В. В. Федорчак // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 6. – С. 49–51.

185. Федорчак В. В. Аутсорсинг як дієвий державноуправлінський інструментарій із попередження ризиків виникнення НС / В. В. Федорчак // Право та державне управління, 2018. – Вип. 1 (30). – Т. 2. – С. 142–146.

186. Федорчак В. В. Методологічні засади формування механізмів державного управління ризиками виникнення НС / В. В. Федорчак // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 2. – С. 107–111.

187. Федорчак В. В. Міжнародний досвід державного управління

ризиками виникнення НС / В. В. Федорчак // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»). – 2018. – Вип. 1 (8). – С. 413–417. (У 2016 р. Вісник НУЦЗУ включено до міжнародної бібліографічної бази даних RePEc (США) і міжнародної наукометричної бази даних Index Copernicus (Польща)).

188. Федорчак В. В. Моделювання розвитку систем державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій / В. В. Федорчак // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 9. – С. 113–115.

189. Федорчак В. В. Наукові засади визначення ризику виникнення НС у системі державного управління / В. В. Федорчак // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія «Державне управління»). – 2017. – Вип. 2 (7). – С. 379–386. (У 2016 р. Вісник НУЦЗУ включено до міжнародної бібліографічної бази даних RePEc (США) і міжнародної наукометричної бази даних Index Copernicus (Польща)).

190. Федорчак В. В. Новітні організаційно-економічні засоби державного управління щодо забезпечення цивільної безпеки: Україна та світ [Електронний ресурс] / В. В. Федорчак // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : електр. зб. наук. пр. Херсонського нац. тех. ун-ту. – 2018. – № 1. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2018_1/25.pdf.

191. Федорчак В. В. Ризик виникнення надзвичайних ситуацій як об'єкт державного управління та прогнозування / В. В. Федорчак // Право та державне управління. – 2017. – Вип. 4 (29). – Том 2. – С. 27–30.

192. Федорчак В. В. Розвиток економічних механізмів державного управління ризиками виникнення НС як складовий чинник безпеки / В. В. Федорчак // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2018. – № 1 (61). – С. 183–187.

193. Федорчак В. В. Структурно-функціональний синтез державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій / В. В. Федорчак // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 10. – С. 93–95.

194. Федорчак В. В. Упровадження механізму контракування в системі

державного управління ризиками виникнення НС / В. В. Федорчак // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. – Т. 29 (68). – № 2. – С. 120–123.

195. Федорчак В. В. Шляхи вдосконалення нормативно-правового механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні / В. В. Федорчак // Інвестиції: практика та досвід. – 2018. – № 5. – С. 90–93.

196. Федорчак В.В. Удосконалення державної політики у сфері захисту населення і територій від ризиків виникнення надзвичайних ситуацій) / В. В. Федорчак // Публічне управління та митне адміністрування. – 2017. – № 2 (17). – С. 121–125.

197. Федорчак В. В. Особливості розробки та реалізації системи моніторингу та прогнозування ризиків виникнення надзвичайних ситуацій у контексті підтримки економічної безпеки / В. В. Федорчак // Шляхи забезпечення якості підготовки фахівців з економіки та підприємництва в умовах інтеграції вітчизняної освіти у міжнародний простір : матеріали Всеукр. наук.-методичної інтернет-конференції з проблем вищої освіти і науки (м. Харків, 16.11.2017 р.). – Х. : ХДАК, 2017. – С. 180–184.

198. Федорчак В. В. Перспективи впровадження інформаційних технологій в процесі державного управління ризиками надзвичайних ситуацій / В. В. Федорчак // Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика : матеріали V Міжнар. заоч. наук.-прак. конф. (м. Запоріжжя 24.11.2017 р.), 2017. – Запоріжжя : КПУ. – С. 899–900.

199. Федорчак В. В. Обґрунтування інтеграційного механізму державного управління ризиками виникнення НС / В. В. Федорчак // Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика : матеріали Міжнар. наук.прак. Інтернет-конф. (м. Харків, 19–20.04.2018 р.). – Х., 2018. – С. 208–210.

200. Федорчак В. В. Складові механізму Єдиної державної системи

попередження і ліквідації НС України / В. В. Федорчак // Актуальні питання публічного управління та адміністрування в контексті реалізації адміністративної реформи : матеріали Всеукр. наук.-прак. інтернет-конф. (м. Умань, 19.06.2018 р.). – Умань, 2018. – С. 238–240.

201. Цветков, В. Державне управління: теорія, методологія, практика / В. Цветков // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2–3. – С. 254–272.

202. Цегольник, П. А. Актуальні напрями використання науково-практичних здобутків менеджменту в інституціях державного управління / П. А. Цегольник // Вісник УАДУ. – 2000. – № 3. – С. 86.

203. Цілі сталого розвитку 2016-2030[Електронний ресурс] // Представництво ООН в Україні. – Режим доступу: <http://www.un.org.ua/ua/tsili-rozvytku-tysiacholittia/tsili-staloho-rozvytku>.

204. Червінська Н.В. Ефективність законодавства: сутнісні характеристики та напрями підвищення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н.В. Червінська ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2015. – 19 с.

205. Чихарев И. А. Национальная безопасность интересы России и современная цивилизация / И. А. Чихарев// Вестник Московского университета. Сер.: Полит, науки. – 1999. – № 4. – С. 88–96.

206. Шевчук Р.Б. Економічний механізм запобігання надзвичайним ситуаціям: державно управлінський аспект. Вісник Нац. ун-ту цивіл. захисту України: зб. наук. пр. – Харків: НУЦЗУ, 2018. Вип. 1 (8). С.418-423. (Серія «Державне управління») (включено до міжнар. бази Re Pec та до міжнар. наукометричної баз даних Index Copernicus International,. OpeAuer).

207. Шевчук Р.Б. Державне управління формуванням дієвих механізмів запобігання надзвичайних ситуацій. Вісник Нац. ун-ту цивіл. захисту України: зб. наук. пр. – Харків: НУЦЗУ, 2018. Вип. 2 (9). С.366-371. (Серія «Державне управління») (включено до міжнар. бази Re Pec та до міжнар. наукометричної баз даних Index Copernicus International,. OpeAuer).

208. Шевчук Р.Б. Державне регулювання попередження надзвичайних ситуацій на регіональному рівні. Вісник Нац. ун-ту цивіл. захисту України: зб. наук. пр. – Харків: НУЦЗУ, 2019. Вип. 2 (11). С.418-423. (Серія «Державне управління») (включено до міжнар. бази Re Pec та до міжнар. наукометричної баз даних Index Copernicus International,. OpеAuer).

209. Шевчук Р.Б. Формування економічного механізму державного регулювання з виникнення надзвичайних ситуацій на регіональному рівні. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : елек. фах. видан., 2019. № 1. URL: http://el-zbirndu.at.ua/2018_2/6.pdf

210. Шевчук Р.Б. Механизм государственного управления предупреждения чрезвычайных ситуаций East Journalof Security Studies. Слупцк (Польша). 2018. – № 3. – С.1-10. Режим доступа : <http://nuczu.edu.ua/ukr/nauka/zbirky-naukovykh-prats/east-journal-of-security-studies>.

211. Шевчук Р. Б. Правовий механізм забезпечення безпеки під час надзвичайних ситуацій Актуальні проблеми розвитку системи публічного управління в Україні : матеріали науково-комунікативного заходу (формат круглого столу). – Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2018. – С. 56-58.

212. Шевчук Р. Б. Функціонування економічного механізму державного управління при забезпеченні попередження надзвичайних ситуацій матеріали. І Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції «Інновації в управлінні соціально-економічним розвитком» присвяченої 95-річчю Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова. – Харків.-2018. –С. 355-357.

213. Шевчук Р. Б. Економічний механізм державного управління попередженням й подоланням наслідків надзвичайних ситуацях. Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 19–20 квітня 2018 р. / за заг. ред. В. П. Садкового. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2018. С. 212-215.

214. Шевчук Р. Б. Сучасний стан економічного механізму державного управління попередження надзвичайних ситуацій в Україні. Економіка і культура України в світових глобалізаційних процесах: позиціонування і реалії: тези доповідей III Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 21–22.03, 2018 р. С. 101-104.

215. Шевчук Р. Б. Державне регулювання протидії надзвичайним ситуаціям на регіональному рівні. Матеріали науково-практичного семінару «Запобігання надзвичайним ситуаціям і їх ліквідація». – Харків, НУЦЗУ.- 2019.- С. 194-195.

216. Шевчук Р. Б. Економічний механізм державного регулювання забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях. Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 17–18 травня 2019 р. / за заг. ред. В. П. Садкового. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2019. С. 156-158.

217. Шевчук Р. Б. Механизм предотвращения чрезвычайных ситуаций: государственно-управленческий аспект. სამეცნიერო ჟურნალი „ხელისუფლება და საზოგადოება (ისტორია, თეორია, პრაქტიკა)“ Scientific magazine“ AUTHORITY AND SOCIETY(History, Theory, Practice)”Научный журнал “ВЛАСТЬ И ОБЩЕСТВО(История, Теория, Практика)”- Грузия.- «Власть и общество - 2018» С.134-135.

218. Шнирков О. О. Наслідки розширення ЄС для України у торговельно-економічній сфері / О. О. Шнирков // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Зб. наук. праць. – Вип. 32: У 2 ч. – К. : Інститут міжнародних відносин КНУ імені Тараса Шевченка. – 2002. – Ч. II. – С. 271–273.

219. Шнирков О. О. Інтеграційні фактори структурних зрушень в економіках країн – нових членів Європейського Союзу : автореф. дис... канд. екон. наук : 08.00.02 / Олександр Олександрович Шнирков ; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2007. — 20 с.

220. Шульгин В.Н. Инженерная защита населения и территорий в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени. Серия: Gaudeamus.

Фундаментальный учебник. М.: Академический проект. Деловая книга, 2010. - 688 с.

221. Шульга В. А. Європейський досвід формування моделей і систем державного регулювання регіональної економічної політики / В. А. Шульга // Науковий вісник Академії муніципального управління : Серія «Управління». – 2014. – Випуск 1. – С. 194–206.

222. Шумпетер Й. Теория экономического развития (Исследование предпринимательской прибыли, процента и цикла конъюнктуры). - М.: Прогресс. 1982. - 283 с.

223. Экономический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://abc.informbureau.com/html/yeiiiixaneass_aaciiianiinou.html.

224. Экономические механизмы управления рисками чрезвычайных ситуаций /В.А. Акимов, В.Я. Богачев, В.К. Владимировский, В.Д. Новиков, В.В . Лесных, В.А. Макеев, В.И. Сорокин, А.В. Шевченко/. - ИПП «Куна», 2004-312 с.

225. Экономическая безопасность [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://abc.informbureau.com/html/yeiiiixaneass_aaciiianiinou.html (дата обращения: 26.03 2011)

226. Экономическая безопасность региона [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://exsolver.narod.ru/Books/Goveth/Utkin2/cl4.html> (дата обращения: 26.03 2011)

227. Яковлева Ю. Розвиток людського потенціалу як база для соціально-економічного розвитку / Ю.Яковлева // Культура народів Причорномор'я. – 2012. – № 220. – С. 122–126.

228. Ishcheikin K. Factors of effective implementation of the direct democracy`s instruments / K. Ishcheikin // European political and discourse. – 2017. – Vol. 4. – Issue 3. – pp. 124–131.

229. Minimum wage statistics published by Eurostat refer to monthly national minimum wages [Electronic resource]. – Access to: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=...=en&pcode=tps00155>.

230. OECD Factbook 2016: Economic, Environmental and Social Statistics, 2016, OECD, Paris, http://www.iberglobal.com/files/2016/oecd_factbook_15_16.pdf [31.03.2017].
231. Recommendation 1402 (1999): Control of internal security services in Council of Europe member states. – Official Gazette of the Council of Europe.– 1999. – April.
232. Hodgson P. Concessional project finance. Barclays de Zoete Wedd Limited. Amsterdam, 1994. - 274 p.
233. Hogarth, R.M., and Makridakis, S. «Forecasting and Planning: An Evaluation.» *Management Science*. 27, 2 (February). 1981. - p. 115-138
234. Insurance Market Reports. November. AXGO Ltd. 2009. - 467 p.
235. Keeney R.L. Mortality Risks Induced by Economic Expenditures. // *Risk Analysis*. - 1990.-Vol. 10, № 1. - p. 147. 159
236. Kuramoto Y., Tsuzuki T. Reductive perturbation approach to chemical instabilities // *Prog. Theor. Phys*. 1975. V. 52. - 1433 p.
237. Kuramoto Y., Tsuzuki T. On the formation of dissipative structures in reaction- diffusion systems // *Prog. Theor. Phys*. 1975. V. 54. - 728 p.
238. Kuzmin, Igor I., Menshi, Valery V. Environmental Party Concept: Bringing the Cup between Western and Eastern Practice // *Abstracts of the Annual Meeting of the Society for Risk Analysis (SRA - Europe): «Risk Analysis and Management in a Global Economy: Repercussions for Industry, Academia Insurance, and the Public»*, th > May 21th - 25 , 1995 Stuttgart, Germany, Editor: Center of Technology Assessment In Baden - Wurttemberg. 1995. - p. 33-34
239. Lind, N., Nathwani, J., and Siddall, E. Managing Risks in the Public Interest // *Institute for Risk Research, University of Waterloo, Waterloo, Ontario*, 1991. - 186 p.
240. Mayer C. Financial systems, corporate finance and economic development // *Assymetric information, corporate finance and investment*. Chicago, 1990. - p. 17-26

241. Meadows H.L., Meadows D.L., Randere, J.J., Behrens, W.W. The Limits to Growth. - New York: Univers Books Potomac Associated. Book, 1972. - 287 p.

242. Montgomery, C.A. ed. Resources in Evolutionary Perspective: A Synthesis of Evolutionary and Resource-based Approaches to Strategy. Kluwer Academic; Norwell, MA and Dordrecht, 1995. - 265 p.

243. Porter, M.E. «What Is Strategy ?». Harvard Business Review. November- December. 1996. - p. 61-78

244. Tarum K., Palepu K.G. 1997. Why Focused strategies may be wrong for emerging markets // Harvard Business Review, July/August.- p. 41-51.

245. Myers, Norman. Ultimate security: the environmental basis of political stability. - New York: W.W. Norton, 1993. - 308 p.

246. NATO Report "Environment and Security in an International Context" (Editors Kurt M. Lietzmann and Gary D. Vest. North Atlantic Treaty Organization. Committee on the Challenges of Modern Society. Final Report, March 1999. Bruxelles. Report No 232)



ДСНС України
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ У ЖИТОМИРСЬКІЙ ОБЛАСТІ

(У ДСНС України у Житомирській області)

вул. Героїв Пожежних, 67-б, м. Житомир, 10006, тел. (0412) 42-15-00, 42-15-13, факс (0412) 42-15-15
 Web: zt.dsns.gov.ua ЄДРПОУ 38624322 E-mail: zhytomyr@dsns.gov.ua

14.05.2020 № 01-1590/5103

На № _____ від _____

ДОВІДКА

Про впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта Національного університету цивільного захисту України Корецького Юрія Олександровича «Державного регулювання забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру» на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління державною безпекою та охороною громадського порядку

Забезпечення безпеки життєдіяльності - первинне завдання держави. Проблема забезпечення безпеки населення і територій при надзвичайних обставинах нині набуває особливу значущість, оскільки кількість надзвичайних ситуацій має тенденцію до зростання і передусім внаслідок діяльності людини.

Державне регулювання системи попередження надзвичайних ситуацій, їх взаємодії на всіх етапах і пов'язане з цим удосконалення законодавства і його систематизація є основними для вирішення проблем забезпечення безпеки життєдіяльності особи, суспільства, держави, сприяючи зниженню ризику виникнення надзвичайних ситуацій і зменшенню людських жертв і матеріальних витрат при їх виникненні і ліквідації наслідків.

З огляду на зазначене, заслуговує на увагу здійснена Корецьким Юрієм Олександровичем систематизація стратегічних напрямів державного регулювання з забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

Тому являються своєчасними та змістовними пропозиції автора дисертаційного дослідження та розроблені практичні рекомендації.

Начальник

Ігор НІКІТЧУК

012012



УКРАЇНА

РІВНЕНСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

Майдан Просвіти, 1, м. Рівне, 33028, тел. (036-2) 26-47-88, факс (036-2) 26-08-35

Email: roda@rv.gov.ua, www.rv.gov.ua Код ЄДРПОУ 13986712

ДОВІДКА

Про впровадження результатів дисертаційного дослідження аспіранта Національного університету цивільного захисту України Корецького Юрія Олександровича «Державного регулювання забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру» на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.05 – державне управління державною безпекою та охороною громадського порядку

У сучасних умовах постійної і кардинальної зміни природоохоронного законодавства, формування концептуальної і доктринальної основи забезпечення, як національної безпеки в цілому, так і екологічної безпеки, особливу роль набуває необхідність формування адекватного інституціонального підходу, здібного виявити загальні і характерні риси забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, як сукупності внутрішньо пов'язаних норм, що регулюють окрему групу однорідних, взаємозв'язаних громадських стосунків. Забезпечення екологічної безпеки, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій віднесені Конституцією України до спільного ведення державою. Сьогодні склалася ситуація, за якої фундаментальна та прикладна наука не має у своєму арсеналі достатніх знань щодо методів і засобів мінімізації ризиків виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій унаслідок загроз природного і техногенного характеру, а також державного регулювання ними.

З огляду на зазначене, заслуговують на увагу основні напрями державного регулювання забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру, які окреслено Корецьким Юрієм Олександровичем, та систематизація зарубіжного досвіду державного регулювання забезпечення державної безпеки при надзвичайних ситуаціях, який проведено в рамках європейської інтеграції України.

Надані практичні пропозиції автора дисертаційного дослідження є корисними в роботі Рівненської обласної державної адміністрації.

Перший заступник голови
адміністрації

Сергій ПОДОЛІН

