

УДК 351.78; 352

**Приходько Роман Вячеславович**, заступник начальника кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту, к. держ. упр., доцент, підполковник служби цивільного захисту, м. Харків.

**Prіknodko R.V.** Deputy Head of the Department of Management and organization of civil protection National University of Civil Protection of Ukraine, Assoc., Colonel civil protection, Khar'kiv.

**Ященко Олександр Анатолійович**, доцент кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту, кандидат економічних наук, доцент, старший лейтенант служби цивільного захисту, м. Харків.

**Yaschenko O.A.** Assoc. of the Department of Management and organization of civil protection National University of Civil Protection of Ukraine, Assoc., Khar'kiv.

*Поштова адреса: вул. Чернишевська, 94, м. Харків, 61023*

*e-mail: : prіknodko1974@gmail.com*

*контактний телефон: 098-48-16-021*

### **Закордонний досвід регулювання запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні**

Стаття присвячена розкриттю основних напрямів використання закордонного досвіду у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій, проблемам та механізмам створення загальнодержавної стратегії розвитку цивільного захисту в Україні.

**Ключові слова:** державне управління, механізм державного управління, організаційно-правові засади державного управління сферою цивільного захисту, надзвичайна ситуація.

The article is dedicated to the disclosure of basic nappavleny use foreign experience in area disaster Situation, Problems and mechanisms of the creation of the national development strategy of civil protection in Ukraine.

**Keywords:** public administration, mechanism of governance, organizational and legal framework of public administration civil protection, emergency.

Стаття посвящена раскрытию основных направлений использования зарубежного опыта в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, проблемам и механизмам создания общегосударственной стратегии развития гражданской защиты в Украине.

**Ключевые слова:** государственное управление, механизм государственного управления, организационно-правовые основы государственного управления сферой защиты, чрезвычайная ситуация.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан розвитку суспільства, українського зокрема, характеризується тенденціями зростання втрат людей і шкоди територіям, що спричиняються небезпечними природними явищами, промисловими аваріями і катастрофами. Ризики надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру постійно зростають, що суттєво впливає на всі сфери суспільного життя.

Забезпечення адекватного захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і держави є одним із найважливіших завдань державної політики у сфері цивільного захисту. Вирішення цієї проблеми неможливе без використання досвіду інших країн та здійснення міжнародного співробітництва у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання державного управління цивільним захистом (ЦЗ), а також здійснення міжнародного співробітництва у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій вивчали А. Басов, В. Комарницький, Т. Циганкова, В. Сапон, А. Берлач, В. Горбулін, В. Гошовська, І. Грицяк, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Могильниченко, В. Назаренко, М. Стеблюк, А. Терент'єва, О. Труш, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпільовий та ін.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** У своїх наукових працях дослідники розглядають загальні аспекти теорії забезпечення

національної безпеки, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, проблеми державного управління в окресленій царині. Але питання використання зарубіжного досвіду у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій потребують перманентного наукового супроводу.

**Формулювання мети статті.** Метою даної статті є аналіз та узагальнення існуючих підходів щодо удосконалення діяльності у сфері використання зарубіжного досвіду, запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Державна політика у сфері запобігання і ліквідації НС залишається важливим напрямком діяльності будь-якої держави. Конституція України спрямовує зовнішньополітичну діяльність України на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права. Чинні міжнародні договори, ратифіковані ВРУ, є частиною національного законодавства України.

Теоретичні доробки та обґрунтування практичних рекомендацій у сфері ЦЗ, попередження та ліквідації НС природного, техногенного та воєнного характеру висвітлюються в працях багатьох відомих українських та зарубіжних учених [1, с. 35-39]. Суттєвою особливістю аналізованих суспільних відносин у сфері захисту населення і територій від НС є те, що вони утворюють складний комплексний організаційно-правовий інститут, якому притаманні певні риси, що потребують поглибленого аналізу.

У своїх наукових працях дослідники розглядають загальні аспекти теорії забезпечення національної безпеки, попередження та ліквідації НС, проблеми державного управління в окресленій царині. Але питанню використання міжнародного досвіду у сфері запобігання і ліквідації НС на регіональному рівні в науковій галузі державного управління не було приділено достатньої уваги.

У наш час в українському суспільстві спостерігається доволі неоднозначне ставлення до використання зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання [2]. Разом з тим, проблема використання (або невикористання) зарубіжного досвіду в будь-якій сфері, зокрема і у сфері захисту населення і територій від НС, не може розглядатися виключно під кутом зору зовнішньополітичних орієнтацій. НС різного характеру та масштабу виникають в усіх країнах земної кулі не залежно від політичного устрою, віросповідання та мови спілкування. Відповідно, ставлення до зарубіжного досвіду повинно визначатися виключно із наявності (чи відсутності) суто внутрішніх потреб.

Сьогодні в Україні спостерігається доволі низька ефективність прогнозування НС, їх запобігання, реагування та ліквідації наслідків. Тому задля вдосконалення державної системи захисту населення і територій від НС необхідно уважніше вивчити зарубіжний досвід, його адаптування та застосування до наших умов. Разом з тим, при запозиченні досвіду інших країн світу треба враховувати що кожна з них має свої традиції в управлінні, які залежать від історичних, географічних та ментальних особливостей соціуму.

Як засвідчує світова практика, в більшості країн світу існують програми захисту населення й територій від НС природного та техногенного характеру, в яких окреслені засади діяльності, завдяки яким підвищується соціальна захищеність населення, сталість суспільства, здійснюється економічний розвиток країн.

Система адміністративно-правового регулювання захисту населення і територій від НС в Україні в організаційному та правовому контексті дуже нагадує систему адміністративно-правового регулювання в означеній сфері Республіки Білорусь.

У республіці Білорусь Міністерство з НС (МНС Білорусі) є республіканським органом державного управління, що здійснює управління у сфері запобігання та ліквідації НС природного і техногенного характеру,

забезпечення пожежної безпеки, промислової та радіаційної безпеки, а також ЦО [3, ст. 3].

До компетенції органів МНС Білорусі належать такі питання: координація діяльності республіканських органів державного управління, місцевих виконавчих і розпорядчих органів і інших організацій у сфері запобігання та ліквідації НС, забезпечення пожежної, промислової і радіаційної безпеки, а також ЦО; здійснення державного нагляду і контролю у сфері захисту населення і територій від НС; здійснення державного пожежного нагляду; здійснення державного технічного нагляду; управління ЦО; керівництво проведенням державної експертизи в області захисту населення і територій від НС; координація і проведення наукових досліджень, державних випробувань в області запобігання та ліквідації НС, забезпечення пожежної, промислової і радіаційної безпеки, ЦО, а також проведення підтвердження відповідності об'єктів оцінки відповідності вимогам технічних нормативних правових актів; здійснення іншої діяльності, передбаченої законодавством Республіки Білорусь [3, ст. 17].

У цілому, проаналізувавши адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій Республіки Білорусь та України можна зробити висновок, що основи правового регулювання у вищезазначеній сфері мають набагато більше спільного, ніж відмінного. Це дозволяє ефективно використовувати досвід організації та функціонування державної політики Республіки Білорусь у сфері захисту населення і територій від НС. Крім того, це допоможе при складанні міждержавних планів реагування на НС транскордонного характеру. Наприклад, на основі ратифікованої угоди між Урядом України і Урядом Республіки Білорусь про співробітництво в галузі попередження НС та ліквідації їх наслідків [4].

В організаційному контексті найбільш корисним для України може бути досвід у сфері захисту населення і територій від НС таких розвинених країн світу, як США, Німеччина, Франція, Велика Британія, Японія та ін.

Вагоме значення для нашої країни має система адміністративно-правового регулювання захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру в США, де управління заходами по запобіганню, реагуванню та ліквідації наслідків НС покладене на спеціально створений орган державної влади, що не є характерним для України (бо функції по запобіганню, реагуванню та ліквідації наслідків НС покладені не тільки на МНС України, а також на ЄДС НС, органи внутрішніх справ та ін.).

Звернемось до прикладу США, де головним координуючим органом з питань ліквідації наслідків катастроф є Федеральне агентство з НС – ФЕМА (The Federal Emergency Management), яке було створене ще у 1979 р. В його основу були покладені чотири основних принципи:

1. координація діяльності органів управління, що відповідальні за підготовку і протидію великомасштабним лихам, з боку однієї особи (директора ФЕМА), підлеглої безпосередньо президенту США;
2. подвійне призначення, тобто об'єктами управління є НС мирного та воєнного часу, а суб'єктами управління – цивільні та військові організації;
3. надзвичайні повноваження відповідних органів управління повинні бути продовженням їх звичайних, повсякденних функцій там, де це можливо;
4. взаємозв'язок між всіма фазами (функціями) управління [5, с. 94-95].

Таким чином, перераховані принципи відображають комплексний характер державної системи управління США щодо НС.

Головною метою агентства є розробка комплексної системи заходів у сфері захисту населення і територій від НС. Ця система включає розробку форм та методів, стратегію однаково придатної для управління країною як при стихійних лихах, так і техногенних аварій антропогенного походження та, крім того, інтеграцію дій на рівні штатів і місцевих органів влади. Під егідою агентства був розроблений і затверджений Федеральний план заходів стосовно ліквідації осередків катастроф (The Federal Response Plan), де закріплені принципи, організаційні структури та стратегія управління

країною як при стихійних лихах, так і при аварійних ситуаціях техногенного характеру. У підготовці цього плану брали участь 27 міністерств, агентств і комітетів національного рівня.

План вводиться в дію відповідно до законодавчого акту Роберта Стаффорда щодо невідкладної допомоги при катастрофах [6]. На підставі загального Федерального плану складаються відомчі, регіональні і місцеві плани невідкладних заходів. Крім того, визначаються механізми реалізації різних видів допомоги постраждалому штату. У разі виникнення декількох НС у різних штатах вводиться в дію план одночасного надання допомоги штатам, що постраждали (Multi-State Response Operations).

До основних завдань Федерального плану відносяться: визначення базових принципів і політики надання державної допомоги ураженим районам; формулювання концепції взаємодії між міністерствами та агентствами задля скорочення термінів і підвищення ефективності наданої ними допомоги; встановлення конкретних обов'язків федеральних міністерств і агентств стосовно ліквідації осередку катастрофи; координація зусиль з іншими національними планами, елементи яких можуть бути включені до Федерального плану; визначення переліку і послідовності дій, які федеральні міністерства та агентства будуть розпочинати разом із постраждалими штатами [7, с. 31].

На думку О. Сохіна, план передбачає надання федеральної допомоги, спрямованої, насамперед, на порятунок життя людей, захист установ громадської охорони здоров'я і власності, забезпечення національної безпеки. Він не стосується будівництва житла, позик і грантів, наданих окремим громадянам і місцевій адміністрації для остаточної ліквідації наслідків катастрофи [7, с. 31]. У США існують програми соціального захисту громадян шляхом надання субсидій, компенсацій, матеріальної, фінансової, медичної, гуманітарної та іншої допомоги, що сприяє нормалізації обстановки в районах НС. У законодавчому полі США чинними є: «Закон про компенсацію збитку від великих аварій на АЕС», «Закон про

охорону здоров'я та техніку безпеки на вугільних шахтах», «Закон про безпеку на виробництві та охорону здоров'я в гірничій справі» [8, с. 222].

Велику впевненість громадян у ліквідації негативних наслідків НС різного характеру надає страхування, за допомогою якого такі, наприклад, інститути, як державний бюджет, державний резерв, державна пенсійна фундація та інші частково розвантажуються від необхідності фінансування багатьох соціальних програм; від дотацій, субсидій і інших видів допомоги окремим людям, підприємствам, галузям, штатам і т.д. Таке розвантаження державних фінансових, матеріальних й інших резервів і фундацій забезпечується кількісно в обсягах договорів, укладених окремими людьми і підприємцями зі страховиками.

Програма ФЕМА відповідає за програми страхування від НС різного характеру, в його склад входить Федеральна адміністрація з питань страхування. Функції ФЕМА, які пов'язані з програмою страхування від НС, коректно розглядати: з одного боку, як власне страхування (набір клієнтів, встановлення розміру і ставок страховок, погашення зобов'язань страховок і т.д.), а, з іншого – як адміністративно-правове регулювання господарської діяльності в районах, які схильні до НС природного характеру, а також на підприємствах з високою вірогідністю техногенних катастроф [9].

Комплексний характер державної системи управління щодо НС, захисту населення від техногенних аварій та катастроф у США проявляється у створенні всеохоплюючої системи федерального законодавства, що регулює практично всі етапи розвитку техногенно-екологічної безпеки [10, с. 30].

Акцентуємо увагу на тому фактові, що у системі адміністративно-правового регулювання захисту населення і територій від НС у США також має місце розподілення функцій і повноважень (ФЕМА виконує лише частину з них, консолідуючи зусилля органів державного управління, що здійснюють іншу частину обов'язків). Наприклад, питаннями прогнозування і оцінки ризику НС займаються Національна служба погоди, ризику повені –



Національна адміністрація по океанографії і метеорології; ризику землетрусів – Національний науковий фонд та геологічна служба США; розробкою стандартів і нормативів будівництва укріплювальних споруд – Інженерні війська США та Національне бюро стандартів. Відповідно, через вищезазначені органи ФЕМА отримує повідомлення про катастрофи. Також аналогічна інформація надходить з правоохоронних органів, оперативного центру комісії з атомного законодавства, місцевого оперативного центру з питань НС, агентства новин США.

Щойно після отримання першого повідомлення про катастрофу, ФЕМА через національний центр координації НС повідомляє свої філії і регіональні офіси, а також групу надання допомоги при катастрофах і бригаду невідкладного забезпечення. Отримавши підтвердження про розмір руйнувань і людських жертв від губернатора постраждалого штату, директор ФЕМА направляє запит до Білого дому про оголошення в районах, які зазнали ураження, надзвичайного стану і введення в дію Федерального плану.

На підставі подання ФЕМА і петиції губернатора Президент США видає спеціальний указ про введення надзвичайного стану і надання федеральної допомоги штату (штатам), який постраждав. Лише у виняткових випадках, згідно з законодавством, президент може ввести надзвичайний стан у штаті без петиції губернатора. Після цього ФЕМА посилає у зону лиха свого координатора, даючи вказівки щодо розгортання формувань і установ в осередку та за його межами. У відповідності з Федеральним планом та конкретними заявками постраждалих штатів головні відомства й агентства спрямовують виділені сили і засоби для ліквідації наслідків катастрофи (після їх коригування на центральному рівні). ФЕМА здійснює фінансове відшкодування витрат на ліквідацію катастрофи відповідно до законодавства (Financial Management Annex and Regulations in 44 CFR part 206).

Подальша робота здійснюється при прямому контакті штаб-квартири ФЕМА зі своїми регіональними офісами, федерального координатора з

координаторами штатів, національних міністерств і агентств зі своїми відділами і філіями у постраждалих штатах. Крім того, здійснюється співробітництво ФЕМА з усіма головними відомствами (міністерствами, агентствами) і основними формуваннями, що працюють в осередку.

В окресленій системі позитивним моментом є визначення субординації, розподіл обов'язків усіх організацій-учасників і визначення механізму їх взаємодії. Певним недоліком можна вважати надто велику кількість міністерств, відомств, агентств, установ і тимчасових формувань, які беруть участь у ліквідації наслідків катастрофи [7, с. 32].

Слід зазначити, що, оскільки питання про взаємодію органів в США повинні розв'язувати задовго до інциденту, у Портленді створено групу розвитку і планування, яка співпрацює з представниками промислових підприємств і добровільних формувань [11, с. 31].

Разом з тим, форми та методи адміністративно-правового регулювання зазначеною сферою надто громіздкі та важко керовані з єдиного центру. Втім, у такому регулюванні захистом населення і територій від НС є також позитивні моменти, а саме: ФЕМА керується тільки одним Федеральним планом, який є головним актом у процесі реагування на НС та ліквідацію її наслідків. Саме це повинен взяти до уваги державно-управлінський апарат України, щоб розробити найбільш загальний план реагування на НС різного характеру, в якому мали б бути прописано які міністерства та відомства будуть брати участь у ліквідації наслідків НС техногенного та природного характеру. Лише на підставі загального плану слід буде розробити плани для окремих районів, з урахуванням їх особливостей.

Звернемося до аналізу досвіду Німеччини – однієї з найбільш розвинених країн Європи. У сучасного уряду Німеччини достатньо потужна федеральна адміністрація. Міністерство внутрішніх справ Німеччини на федеральному рівні та на рівні земель, не зважаючи на ряд покладених на нього функцій, відповідає ще й за захист населення і територій від НС

техногенного та природного характеру. Крім того, на вищих посадових осіб земель Німеччини покладено відповідальність за організацію протидії НС.

У відповідності з Основним Законом Німеччини Федеральний уряд у відповідності до ситуації, що складається, може задля ефективної боротьби з НС давати урядам земель вказівки про надання поліцейських сил у розпорядження інших земель, а також застосовувати формування федеральної прикордонної охорони і Збройних сил для підтримки сил поліції [12, ст. 35]. Збройні сили (Bundeswehr) та Федеральна прикордонна охорона (Bundesgrenzschutz) не мають спеціального устаткування для виконання завдань щодо захисту населення і територій від НС, втім, вони допомагають людськими ресурсами і матеріалами. Завдання, пов'язані із запобіганням та ліквідацією наслідків НС для військових та прикордонних частин і підрозділів визначаються земельними урядами і спеціальними комісіями округів.

У Німеччині можна виділити п'ять рівнів реагування на НС і ліквідацію їх наслідків у залежності від масштабу і розмірів заподіяного збитку: федеральний; адміністрації земель; адміністрації областей; адміністрації округів і мерів міст; адміністрації об'єктів. Кожний організаційний рівень має систему контролю, командні центри та групи, укомплектовані фахівцями (пожежниками, поліцейськими, інженерами, медиками тощо) [13, с. 35].

Серед органів, до функцій яких входить реагування та ліквідація наслідків НС головними є різні урядові організації, зокрема, технічна організація допомоги (Technische Hilfswerk – THW), професійні пожежні бригади (у великих містах), добровільні пожежні бригади (в нижчих управлінських рівнях). THW – федеральна організація, що підпорядкована МВС Німеччини. Її функції нагадують аварійно-рятувальні служби МНС України, а головною метою є евакуаційно-рятувальні та аварійно-відновлювальні роботи та надання першої медичної допомоги.

По всій Німеччині у вільний час більш 77 тис. німців на добровільних засадах беруть участь у діяльності 665 відділень ТНВ (лише 1 % особового складу є штатними співробітниками). Структура ТНВ досить складна: окрім універсальних рятувальників існує ще 12 спеціалізованих груп, що надають допомогу, приміром, при нафтових аваріях, швидко зводять зруйновані з якихось причин мости, відкачують воду з затоплених приміщень, відновлюють електро- і водопостачання тощо. Служби ТНВ існують у кожному великому місті [14].

На думку жителів Німеччини, за ефективністю організації діяльності при настанні техногенної чи природної катастрофи ТНВ може служити взірцем для всього світу. Разом з тим, ця організація обмежується лише рятувними та відновлювальними роботами. ТНВ, згідно зі своїми функціями, не займається заходами щодо захисту населення і територій від НС.

Інша організація – Червоний Хрест – є напівдержавною (державна залишає за собою функцію контролю, але при цьому самі рятувальники вирішують, як рятувати, що повинно бути у рятувних машинах та ін.). За рятувальні роботи і транспортування потерпілі сплачують страховими полісами. Окрім наведених існують ще неурядові організації: Братство Малтесер, Робітнича санітарно-добровільна асоціація, які переважно надають медичну та соціальну допомогу.

Також уряд має право доручати виконання заходів щодо запобіганню НС та ліквідації їх наслідків цивільному персоналу і будівельним фірмам, що мають інженерне устаткування. Такі цивільні комітети і фірми мають право вимагати від уряду відшкодування завданого їм збитку при виконанні необхідних заходів. Отже, унаслідок існуючого якісного механізму організаційно-нормативного регулювання захисту населення і територій від НС у Німеччині успішно взаємодіють державні, напівдержавні та неурядові організації.

У Франції до суб'єктів адміністративно-правового регулювання захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру

належать такі служби: по НС при Міністерстві внутрішніх справ Франції; підрозділи цивільної безпеки; швидкої медичної допомоги; швидкої допомоги підрозділів цивільної безпеки; міжнародної швидкої медичної допомоги; військово-медична служба збройних сил, яка надає допомогу цивільному населенню всіх категорій, що постраждали від збройних конфліктів, стихійних лих, техногенних катастроф і епідемій.

Уряд Франції підтримує зв'язок з міжнародними гуманітарними організаціями, які при необхідності надають допомогу на території Франції (Міжнародний комітет Червоного Хреста, Управління верховного комісара ООН по справах біженців, Світова продовольча програма та ін.).

В жодній з конституцій країн світу, за винятком Індії, не має спеціального розділу, присвяченого інституції надзвичайного стану. Найчастіше визначаються лише найбільш загальні його риси і принципи, а безпосередня регламентація дається в законах і підзаконних актах (зокрема, в актах надзвичайного законодавства). Державно-правовий інститут надзвичайного стану в Індії не має аналогів у світовій практиці у контексті його деталізації на конституційному рівні.

На відміну від багатьох інших країн світу, в Індії не може бути оголошено надзвичайний стан через стихійні лиха, епідемії, катастрофи і аналогічні аномальні явища і події. У цьому випадку індійські законодавці пішли по шляху британського права, а саме Закон Великобританії про надзвичайні повноваження 1920 р. також не передбачав можливості введення надзвичайного стану у випадку початку стихійних лих тощо. Лише в 1964 р. законодавство Великобританії було доповнене такою нормою [15, с. 132].

Тобто, механізм організаційно-нормативного регулювання захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру в Індії не зовсім відрегульований. У той же час статистика виникнення НС, свідчить, що територія Індії схильна до стихійних лих.

На відміну від континентальної системи права, для якої більш характерним є наділення виконавчої влади власними надзвичайними

правами, у Великобританії перехід до надзвичайних методів регулювання та перенесення центру ваги в управлінні державою на виконавчу владу досягається за допомогою делегування надзвичайних повноважень. Законом 1920 р. нормативне регулювання суспільних відносин у період надзвичайного стану відноситься на розсуд Уряду. У період надзвичайного стану Уряд від імені Корони може виносити постанови з усіх питань державного управління за певними обмеженнями, що встановлені у ході обговорення законопроекту в Палаті громад.

У британському праві виокремлюють два види особливих режимів: надзвичайний стан і воєнний стан. У 1917 р. британський суд сформулював основні положення прецедентної доктрини надзвичайних повноважень:

– надання широких повноважень Уряду під час суспільної небезпеки правомірне і законне (Парламент вправі зробити це при впевненості в тому, що повноваження будуть використані розумно);

– безпека нації має пріоритет над правами і свободами індивіда;

– у ряді випадків інтереси національної безпеки вимагають застосування превентивних заходів;

– правомірним є розширювальне тлумачення виняткових повноважень, наданих Парламентом Уряду, що полегшує їх застосування;

– Уряд несе відповідальність за забезпечення національної безпеки, стає єдиним суддею щодо того, які заходи необхідні для захисту нації; немає потреби і навіть небезпечно вирішувати це питання в судовому порядку [16, с. 84].

Власну специфіку має адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від НС в Японії: управління у вищезазначеній сфері покладено на Управління пожежної охорони, що являє собою зовнішній орган Міністерства внутрішніх справ і за статусом належить до органів центрального Уряду Японії.

Ця структурна підпорядкованість зумовлена суспільним та економічним розвитком країни, виникненням на її території природних

катаклізмів (землетрусів, тайфунів тощо). До функції пожежної охорони входить не лише запобігання й гасіння пожеж, але й виконання функцій рятувальної служби та служби невідкладної медичної допомоги. Одна із задач, яка покладена на Управління пожежної охорони є підготовка конкретних заходів, що випливають з урядових програм попередження стихійних лих та ліквідації їх наслідків [17, с. 57].

До управління пожежної охорони Японії входить вісім відділів, серед яких половина займається координацією дій при НС: відділ з питань попередження наслідків катастроф та стихійних лих; відділ з питань регіонального контролю за стихійними лихами; відділ з питань попередження наслідків землетрусів; відділ рятувальної служби і невідкладної медичної допомоги.

Начальник пожежної охорони Японії має важелі впливу на ОМС, маючи право вимагати від префектур і муніципалітетів виконання своїх роз'яснень, рекомендацій та розпоряджень, пов'язаних із забезпеченням протипожежного захисту та пожежогасіння, залучати сили та засоби пожежної охорони префектур і муніципалітетів до ліквідації наслідків катастроф, пожеж та стихійних лих у будь-якому місті країни [17, с. 57].

Відповідно, адміністративно-правове регулювання захисту населення та територій від НС техногенного та природного характеру здійснює безпосередньо Уряд Японії, що дає можливість більш досконало здійснювати нормативне забезпечення означеної сфери.

### **Висновки з даного дослідження.**

Таким чином, для якісного регулювання системи захисту населення і територій від НС необхідні належні законодавчі та виконавчі нормативно-правові акти. На думку Б. Данілішина, організаційно-методичне, інженерно-технічне, санітарно-гігієнічне й нормативне забезпечення техногенно-природної безпеки здійснюється у напрямках: прийняття нових законів, створення нових організацій і підрозділів в існуючих органах державного

управління та забезпечення захисту від різноманітних НС; узгодження, гармонізація чинних нормативних актів, посилення координації діяльності функціонуючих державних, приватних і громадських організацій; міжнародне співробітництво у цій сфері, що ґрунтується на міжнародному праві [8, с. 221].

Варто акцентувати увагу на другому напрямку забезпечення природно-техногенної безпеки, оскільки його необхідно якомога сильніше використовувати органами виконавчої та законодавчої влади України.

Проаналізований зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання захисту населення і територій від НС свідчить про серйозну увагу країн світу до зазначеної проблеми. Тобто, пріоритетним стає напрямок спрямованості на запобігання НС, в крайньому випадку, на мінімізацію негативних наслідків, а саме соціально-економічних та екологічних збитків.

У цілому, адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від НС у різних країнах світу відрізняється вельми розгалуженою системою суб'єктів. Приміром, у Республіці Білорусь та США адміністративно-правове регулювання здійснюється спеціально створеними органами – Міністерством НС та ФЕМА; у Франції, Німеччині та Англії – Міністерством внутрішніх справ, а в Японії – безпосередньо Урядом цієї країни. Таким чином, означені вище положення можуть мати позитивне значення для України в контексті запозичення ефективного досвіду.

## Література

1. Приходько Р. В. Міжнародне співробітництво у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні / Р. В. Приходько // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. праць Асоціації докторів наук з державного управління. — Харків : Вид-во „ДокНаукДержУпр”, 2011. — № 2 (6). — С. 41—45.
2. Філіпенко А. С. Адміністративно-правове регулювання захисту



населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Анастасія Сергіївна Філіпенко. — Ірпінь, 2008. — 284 с.

3. Закон Республики Беларусь от 3 января 2002 г. № 76-З «Об органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2002. — № 6. — 2/824.

4. Закон України від 28 листопада 2002 р. № 326-IV «Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Білорусь про співробітництво в галузі попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків» // Відомості Верховної Ради. — 2003. — № 5. — Ст. 45.

5. Порфирьев Б. Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях / Б. Н. Порфирьев. — М. : Наука, 1991. — 136 с.

6. Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistant Act, as amended by Public Law 106-390, October 30, 2000 [Електронний ресурс] / T. Robert. — Режим доступу : <http://www.disastersrus.org/fema/stafact.htm>.

7. Сохін О. Взаємодія рятувальних служб США / О. Сохін // Надзвичайна ситуація. — 2000. — № 3. — С. 31—32.

8. Данилишин Б. М. Природно-техногенні катастрофи: проблеми економічного аналізу та управління / Б. М. Данилишин ; [НАН України ; Рада по вивченню продуктивних сил України]. — К. : ЗАТ “Нічлава”, 2001. — 259 с.

9. Філіпенко А. С. Адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Анастасія Сергіївна Філіпенко. — Ірпінь, 2008. — 284 с.

10. Панфілов В. Система державного правового управління: запобігання техногенно-екологічній небезпеці (законодавча практика США) / В. Панфілов // Юридичний вісник України. — 1999. — 28 жовт. — 3 лист. —

С. 30—32.

11. Доманський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Віктор Анатолійович Доманський. — К., 2004. — 258 с.

12. Основной закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европейского Союза / [под общ. ред. Л. А. Окунькова]. — М. : Издательская группа ИНФРА-М–НОРМА, 1997. — С. 181—234.

13. Сапон В. Зарубіжний досвід захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій / В. Сапон // Надзвичайна ситуація. — 2001. — № 9. — С. 34—36.

14. Канунникова Е. Службы, которые нас защитят / Е. Канунникова // Русская Германия. — 2001. — 1—7 жовт. — Режим доступа : <http://www.rg-rb.de/2001/39/force.shtml>.

15. Домрин А. Н. Правовые институты чрезвычайного режима в Индии / А. Н. Домрин // Право и экономика. — 1996. — № 13—14. — С. 131—137.

16. Домрин А. Н. Правовые институты чрезвычайного режима в Великобритании / А. Н. Домрин // Право и экономика. — 1996. — № 15—16. — С. 83—90.

17. Чертов Д. Організація пожежної охорони Японії / Д. Чертов // Пожежна безпека. — 1997. — № 4. — С. 54—57.