

*In the article, the system of legal and organizational measures of public administration aimed at protecting the citizens' environmental rights, ensuring environmental safety, protecting the natural environment in the process of emergency situations prevention, eliminating the consequences of natural and man-made accidents and disasters has been analyzed.*

*The approaches to the risks of emergency situations reduction and their consequences mitigation, to the development of proposals for the current legislation and the mechanism of public administration improvement in this sphere of public relations have been considered.*

**Keywords:** *mechanism of public administration, natural and man-made disasters, public administration.*

**УДК 351.743: 614.8**

**DOI : 10.5281/zenodo.1483363**

*Shevchuk Ruslan Bogdanovich, Postgraduate Student of the Training Research and Production Centre of the National University of Civil Protection of Ukraine*

**МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ  
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

*(MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF  
EMERGENCY SITUATIONS PREVENTION)*

**Постановка проблемы.** Высокие темпы развития техногенной сферы государства, повышение роли человеческого фактора, рост потребления природных ресурсов, а также отсутствие устойчивой связи «человек - природа - общество» стали причинами множества природных и техногенных катастроф в XX и XXI вв. Человечество, все более вмешиваясь в природную среду и изменяя ее в соответствии со своими растущими потребностями, остается относительно беззащитным перед разрушительным

воздействием крупномасштабных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

По данным ООН, за последние 20 лет на планете в результате стихийных бедствий и катастроф погибли более 3 миллионов человек. Государство обязано принять и принимает на себя основные обязательства, связанные с предупреждением негативных последствий для жизнедеятельности общества, смягчением их наступления и защищает от них население и территории.

Ущерб, наносимый чрезвычайными ситуациями здоровью человека и природной среде, вполне сопоставим с ущербом, причиненным загрязнением окружающей среды от обычной деятельности крупных промышленных предприятий.

Однако правовой механизм государственного управления эколого-правовых проблем обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях и практика его применения, отсутствие четкой государственной политики, недостатки механизма управления в данной сфере общественных отношений не обеспечивает эффективную защиту экологических прав граждан, соблюдение требований экологической безопасности и адекватное устранение вреда, причиненного окружающей природной среде авариями и катастрофами техногенного и природного характера. Недостаточно учитываются экологические проблемы при осуществлении государственного управления в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций и минимизации их последствий.

**Анализ последних исследований и публикаций** Актуальность теоретического исследования по обозначенной теме обусловлена необходимостью формирования адекватного потребностям защиты личности, государства и всего общества законодательства и формирование эффективного механизма его реализации при решении эколого-правовых проблем обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера [1-6].

**Целью статьи является** анализ механизм государственного управления предупреждения чрезвычайных ситуаций.

**Изложение основного материала.** Наиболее заметные научные исследования по проблемам обеспечения защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения экологической безопасности отражены в трудах ведущих специалистов.

Вместе с тем эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, как теоретического, так и практического

характера, до настоящего времени не получили достаточного развития в науке и нуждаются в дальнейшем научном осмыслении, а практика их применения - в совершенствовании.

### **Изложение основного материала**

Правовая природа режима чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, как паллиатива режиму чрезвычайного положения, характеризуется оперативностью, упрощением порядка принятия необходимых организационных, экономических, экологических и социальных мер, направленных на предотвращение и минимизацию последствий чрезвычайных ситуаций, включая систему мер по реабилитации экологически неблагоприятных территорий [1].

Анализ системы и функций органов государственного управления в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций выявил необходимость принятия ряда политико-правовых, организационных и законодательных решений. К ним можно отнести:

- создание и передача уполномоченному государственному ведомству части функций по предупреждению чрезвычайных ситуаций, включая прогнозирование, лицензирование, декларирование, экспертизу, государственный контроль и надзор за деятельностью объектов повышенной опасности, сосредоточив функции ГСЧС Украины на проведении мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; при этом полномочия по долгосрочной реабилитации экологически неблагоприятных территорий следует возложить на Министерство экологии и природных ресурсов Украины;

- введение эколого-экономических критериев эффективности государственного управления с учетом роста и масштабов чрезвычайных ситуаций, такие как учет предотвращенного ущерба на различных территориальных уровнях, уголовная ответственность за потенциальный и причиненный ущерб, обязательное страхование рисков;

- восстановление в качестве объектов государственной экологической экспертизы

технико-экономических обоснований намечаемой хозяйственной деятельности, связанной с повышенными рисками антропогенного воздействия на окружающую среду;

- дальнейшее укрепление системы обеспечения безопасности наиболее значимых для страны потенциально опасных производственных объектов и системы реагирования на аварии общегосударственного уровня;

- обеспечение эффективной координации контрольно-надзорных функций органов государственной власти по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на всех уровнях власти и управления в рамках ГСЧС Украины.

Анализ действующего законодательства, практики его реализации, государственных концепций и программ в сфере снижения рисков чрезвычайных ситуаций и смягчения их последствий позволяет сделать ряд выводов и обобщений [5]. На уровне высших органов государственной власти происходит разработка новых, более общих и

системных целей в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, в частности: намечены контуры долгосрочной стратегии развития страны с учетом концепции техногенного и природного риска, обеспечения устойчивого, безопасного развития: это проявляется в индикативном планировании, переходе на трехлетние плановые циклы, формировании пакета целевых программ, концепций, доктрин. Определены параметры концепции законотворческой работы в данной области.

Вместе с тем необходимо:

- предусмотреть широкое использование методологии «управление риском» в теории и практике управления, включающей моделирование и прогнозирование всей совокупности условий, которые могут привести к негативным экологическим последствиям, в том числе и к чрезвычайным ситуациям;

- использовать при разработке программ развития территорий методологию целевого и программно - целевого управления как вероятностную

модель минимизации возникновения риска чрезвычайных ситуаций.

Управление чрезвычайными ситуациями на муниципальном уровне характеризуется отдельными противоречиями между государственными законами о полномочиях и ответственности органов местного самоуправления в части исполнения переданных (делегированных) «государственных» функций по защите от чрезвычайных ситуаций. Для устранения указанных противоречий необходимо: обеспечить соответствующими ресурсами органы местного самоуправления, поскольку они выполняют государственные полномочия по защите от чрезвычайных ситуаций, установить новый упрощенный порядок организации управления и механизм действия в чрезвычайных ситуациях на уровне поселений и муниципальных образований в рамках системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [2].

Одной из важнейших проблем формирования эффективного правового механизма государственного управления и обеспечения безопасности при

чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера является отсутствие адекватного понятийного аппарата, позволяющего обеспечить комплексный, единообразный подход при формировании законодательства в данной сфере общественных отношений. Отсутствие единого методологического подхода к пониманию тех или иных дефиниций в сфере различных аспектов обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, вызвано как субъективными, так и объективными причинами, появлением все новых и новых характеристик и свойств единого эколого-социального пространства, попытка заимствования терминологии, методологии, миропонимания присущих различным отраслям знаний, постепенным пониманием искусственности разделения знаний на «естественно-научные», «общественные», «экологические», «гуманитарные» и т.д.[4]

Потенциальная возможность унифицированного подхода к пониманию эколого-правовых проблем, в том числе проблем обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, тесно связана не

только с дальнейшим развитием и совершенствованием законодательства, но и создание механизма адаптации, своеобразного «перевода», в частности, естественно-научной лексики в терминологию нормативно-правового характера, особенно это важно для кризисных ситуаций, требующих немедленной и адекватной реакции как со стороны населения так и органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц, действующих в режиме чрезвычайных ситуаций.

Противоречивость, не комплексность, а зачастую и отсутствие необходимой легальной терминологии порождают значительные проблемы, как с точки зрения эффективности юридической техники при разработке нормативной базы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, так и с точки зрения правоприменительной практики. Причем важнейшая правоприменительная проблема заключается в точной квалификации чрезвычайной ситуации, которая должна определять экономические

механизмы в сфере снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций, включая компенсационные издержки на восстановление нарушенного экономического и экологического потенциалов пострадавшей территории, проведение экологических мероприятий в условиях режима чрезвычайной ситуации, оказание помощи пострадавшему населению. Но самое важное: точная юридическая квалификация чрезвычайной ситуации должна определять всю стратегию действий уполномоченных юридических и должностных лиц, а также стратегию поведения населения в зоне чрезвычайной ситуации. Таким образом, понятие и уровень чрезвычайной ситуации, по нашему мнению, должны определять [6]:

- масштабы и порядок действий органов государственной власти на уровне государства, органов местного самоуправления, общественных организаций (например, общественных формирований спасателей), включая определение стратегии и тактики поведения всех юридических лиц и населения в зоне чрезвычайной ситуации;

- характер и порядок действий специально уполномоченных государственных органов в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, стратегию и тактику их поведения в зоне чрезвычайной ситуации;

- размер и характер государственных компенсаций (финансовых и материальных) пострадавшим территориям (включая восстановление нарушенных свойств окружающей природной среды) и населению из специализированных бюджетных фондов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- размер компенсаций со стороны страховых компаний юридическим и физическим лицам при страховании гражданско-правовой ответственности при чрезвычайных ситуациях.

Опасность определяется как ситуация в окружающей человека среде, в которой при определенных условиях (случайного или детерминированного характера) возможно возникновение факторов опасности (опасных факторов), способных

привести к одному или совокупности следующих нежелательных последствий для человека и окружающей (его) среды [3]:

- отклонению здоровья человека от среднестатистического значения, т.е. к заболеванию или даже смерти;

- ухудшению состояния природной среды и (или) ухудшению качества природной среды;

- нарушению безопасности предприятий и территорий, обусловленному нанесением материального или социального ущерба (нарушением процесса нормальной хозяйственной деятельности, потерей того или иного вида собственности и т.д.);

- возникновению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Таким образом, термин «опасность» означает возможность осуществления некоторых условий технического, природного, экономического или социального характера, при наличии которых могут наступить неблагоприятные события и процессы (например, природные катастрофы или бедствия, аварии на промышленных предприятиях,

экономические или социальные кризисы и т.д.). Следовательно, «опасность» - это ситуация, постоянно присутствующая в окружающей среде и способная в определенных условиях привести к реализации в окружающей среде нежелательного события - возникновению опасного фактора. Опасность всегда будет фактором сложных систем, таких как система «общество - природа - техногенная среда». По мере усложнения технологии, роста негативного воздействия на окружающую природную среду, опасность возникновения различного вида аварий и катастроф будет увеличиваться [2].

Экологические факторы опасности - это факторы, обусловленные причинами природного характера (неблагоприятными для жизни человека, животных, растений и климатическими условиями, физико-химическими характеристиками почвы, воды, атмосферы и функциональными характеристиками экосистем; природными бедствиями и катастрофами.

Техногенные (или антропогенные) факторы опасности - это факторы, обусловленные хозяйственной

деятельностью людей (чрезмерными выбросами и сбросами в окружающую среду отходов хозяйственной деятельности в условиях ее нормального функционирования и в аварийных ситуациях; необоснованными отчуждениями территорий под хозяйственную деятельность; чрезмерным вовлечением в хозяйственный оборот природных ресурсов; иными связанными с хозяйственной деятельностью подобными негативными процессами, актами или решениями)

**Выводы.** Таким образом, чрезвычайные ситуации в зависимости от характера источника их возникновения подразделяются на техногенные, т.е. вызванные антропогенной деятельностью человека и природные - не зависящие от его воли и являющиеся последствием естественных природных процессов. Очевидно, что чрезвычайные ситуации природного характера являются феноменом самой окружающей природной среды и по мнению ряда ученых, при чрезвычайных ситуациях природного характера не возникает каких-либо экологических

проблем. Любая чрезвычайная ситуация в природе является таковой лишь в оценке человеком. Для самой окружающей среды такая ситуация является проявлением действий каких-либо закономерностей развития природных процессов. В подобных ситуациях очевидны негативные последствия для человека, что же касается состояния окружающей среды, то она продолжает развиваться по своим внутренним закономерностям.

Наиболее потенциально эффективной мерой, по его мнению, может служить учет естественных факторов (сейсмо-, лавинно-, селеопасности, наводнений и т.п.) при проектировании и развитии городов, определении мест размещения опасных производственных и иных объектов. В то же время чрезвычайные ситуации техногенного характера, несомненно, влекут негативные последствия в состоянии окружающей среды. Хотя и в данном случае негативный характер воздействия на состояние окружающей среды является оценочным показателем для человека, а не для

окружающей среды, которая существует по своим внутренним законам развития. Очевидно, что для человека важнейшей задачей, как в случае чрезвычайной ситуации природного, так и техногенного характера, является задача устранения негативных для человека последствий чрезвычайных ситуаций. В первую очередь, негативных (для человека) изменений в состоянии окружающей среды.

Под источником чрезвычайной ситуации понимается опасное природное явление, авария или опасное техногенное происшествие, широко распространенная инфекционная болезнь людей, сельскохозяйственных животных и растений, также применение современных средств поражения, в результате чего произошла или может возникнуть чрезвычайная ситуация.

### References

1. Andreev S. O. Formuvannya institucionalnix zasad diyalnosti organiv miscevogo samovryaduvannya v Ukraïni yak sub'ektiv zabezpechennya civilnogo zaxistu / S. O. Andreev // Visnik Nacionalnogo universitetu civilnogo zaxistu Ukraïni. Seriya. Derzhavne upravlinnya. – 2016. – Vip. 1 (4). – p. 223–235.
2. Belaj S. V. Derzhavni mexanizmi protidiï krizovim yavishham socialno-ekonomichnogo xarakteru: teoriya, metodologiya, praktika : monografiya / S. V. Belaj. – 2015. – 249 p.
3. Suchasnij stan organizacijno-pravovogo zabezpechennya derzhavnogo upravlinnya pozhezhnoyu bezpekoyu v Ukraïni : monografiya / V. A. Andronov, S. M. Dombrovska, O. M. Semkiv, V. Yu. Nazarenko. – X., 2014. – 230 p.
4. Kravciv S. Ya. Rizik-orientovaniy pidxid u derzhavnomu regulyuvanni u sferi texnogennoi ta pozhezhnoi bezpeki / S. Ya. Kravciv, O. M. Sobol, A. G. Kosse // Visnik Nacionalnogo universitetu civilnogo zaxistu Ukraïni. Seriya. Derzhavne upravlinnya. – 2017. – Vip. 1 (6). – p. 336–341.
5. Krishtanovich M. F. Realizaciya mexanizmiv publicnogo upravlinnya u sferi civilnogo zaxistu Ukraïni shhodo nacionalnoi bezpeki / M. F. Krishtanovich // Visnik Nacionalnogo universitetu civilnogo zaxistu Ukraïni. Seriya. Derzhavne upravlinnya. – 2017. – Vip. 1 (6). – p. 341–347.
6. Fedorchak V.V. Udoskonalennya derzhavnoi politiki u sferi zaxistu naseleння i teritorij vid rizikiv viniknennya nadzvichajnix situacij) / V. V. Fedorchak // Publichne upravlinnya ta mitne administruvannya. – 2017. – № 2 (17). – p. 121–125.