

А. В. Белоусов,
аспірант кафедри права та європейської інтеграції, ХарPI НАДУ, м. Харків

РОЛЬ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ В ЗАПОБІГАННІ І ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

A. Belousov,
post-graduate student of the Department of law and European integration of KRI NAPA, Kharkov

THE ROLE OF THE MODERN STATE IN THE PREVENTION AND ELIMINATION OF CONSEQUENCES OF EMERGENCY SITUATIONS

У статті досліджено роль сучасної держави в запобіганні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та запропоновано напрями удосконалення державного впливу на данні процеси.

The article investigates the role of the modern state in the prevention and elimination of consequences of emergencies and the areas for improvement of the state influence on these processes.

Ключові слова: державне регулювання, надзвичайні ситуації, природний і техногенний ризик, аварія, катастрофа.

Key words: state regulation, the emergencies of natural and technogenic risk, accident, catastrophe.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Природний і техногенний ризик є факторами, що визначають якість життя в регіонах країни. Ступінь техногенного та природного ризику, яким піддається індивід, залежить від трьох чинників: імовірності виникнення надзвичайної ситуації, тяжкості її наслідків та рівня захищеності індивіда, забезпеченого аварійно-рятувальними службами у разі виникнення надзвичайної ситуації.

Проблема зниження сукупного регіонального ризику, особливості роботи в умовах надзвичайної ситуації породжують велику кількість проблем фундаментального і прикладного характеру, і, в першу чергу, створення ефективної системи планування та оперативного управління комплексами заходів з попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Таким чином у даний час однією з глобальних проблем, які мусить вирішувати сучасна держава, є проблема запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Низку проблем державного впливу на процеси запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій досліджено в працях таких науковців, як П.Б. Волянський, В.І. Голінька, С.О. Гур'єв, С.П. Іванюта, А.Б. Качинський, К.Е. Кочетков, С.К. Могил, Я.Ф. Радиш, А.В. Терент'єва та ін. Разом з тим єдиної точки зору щодо визначення такої функції держави, як діяльність в екстремальних ситуаціях (в умовах надзвичайного стану) так і не досягнуто.

МЕТА СТАТТІ

Метою даної статті є дослідження ролі сучасної держави в запобіганні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та удосконалення державного впливу на данні процеси.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Даючи визначення надзвичайній ситуації (НС), можна сказати, що це обставини на певній території, які склалися в результаті аварії, небезпечного природного явища, катастрофи чи іншого лиха, які можуть спричинити чи вже спричинили собою людські жертви, збиток здоров'ю людей чи навколишньому природному середовищу. Зона надзвичайної ситуації — це територія, на якій вона склалася [1, с. 8].

Щодо визначення катастрофи, то можна сказати, що це раптова зміна зовнішніх умов, яка викликає руйнування різних об'єктів і загрожує життю людей. Найчастіше катастрофи пов'язані з небезпечними природними явищами, до числа яких належать землетруси, повені, зсуви, урагани, селеві та сніжні лавини. Велику небезпеку становлять антропогенні катастрофи, до числа яких належать великомасштабні пожежі, аварійні вибухи, викиди радіоактивних і токсичних продуктів [1, с. 9].

"Аварія" — термін, який у широкому розумінні, стосовний конкретного наслідку катастрофи (від італ. "avaria", від араб. "авар" — аварія, збиток) [1, с. 10].

Найбільшою небезпекою для держави є катастрофи, пов'язані із землетрусами.

Землетруси — це коливання земної поверхні внаслідок раптових зсувів і розривів у земній корі. Найчастіше причиною землетрусів є надмірне внутрішнє напруження і руйнування порід [1, с. 10].

При землетрусах інтенсивністю 6—8 балів одержують пошкодження різного ступеня, а понад 8 балів практично паралізуються на тривалий час всі елементи системи життєзабезпечення. Особливо страждають від землетрусів системи життєзабезпечення міст і населених пунктів, які мають високий ступінь електрифікації, оскільки внаслідок руйнування будинків і корпусів ГРЕС і ТЕЦ відбуваються аварії, що призводять до виходу з ладу генераторів. У результаті переміщення ґрунту і зсуву опор руйнуються повітряні і кабельні лінії, у тому числі тролейбусні і трамвайні контактні мережі. Зазначені пошкодження призводять до відключення енергосистем чи знеструмлення окремих споживачів енергії.

Завданням сучасної держави є попередження населення про можливі землетруси, тому що запобігти землетрусові неможливо. Але навіть надійність прогнозування землетрусу в даний час невелика, хоча відомі приклади, коли прогноз мав реальне значення.

Проблемі прогнозування землетрусів велика увага останнім часом приділяється в Японії і США, де на фінансування відповідних національних програм держава виділяє великі кошти. Щодо країни СНД, робота з прогнозування землетрусів зосереджена в Росії, Казахстані, Киргизстані й Узбекистані.

Установлено, що закономірності, які впливають зі статистичних даних, можуть бути використані для прогнозу сильних землетрусів. Можливості населених пунктів за наявності запобігання досить великі, у чому можна переконатися на прикладі землетрусів у м. Мацусиро (Японія, 1965—1967) [5]. Після попередження про можливий землетрус реакція населення була різною, однак місцеві органи влади реагували у такий спосіб. Ремонтували шкільні будинки, старі мости і найбільш необхідні будівлі. Підсилювали пожежні команди і медичні служби. Були оглянуті слабкі місця доріг і гідротехнічних споруджень, поповнювались запаси води для гасіння можливих пожеж. Уживались заходи, щодо безпеки водоймищ, а також боротьби з можливими зсувами. У безпечному місці створювались аварійні запаси продовольства, води, одягу, засобів вогнегасіння, портативних радіопристроїв, ліхтарів та інструмента. У цілому населення сприймало попередження спокійно.

На думку японських експертів, при прогнозуванні сильного землетрусу, що очікується через кілька місяців, треба вирішувати проблеми, пов'язані з необхідністю зупинки ряду потенційно небезпечних промислових підприємств (атомних електростанцій, доменних печей, нафтопереробних та інших заводів важкої індустрії), що само по собі може завдати великого матеріального збитку [3, с. 9].

Про обмежені можливості місцевої влади при великих руйнуваннях можна судити з наявного досвіду ліквідації наслідків.

Щоб уникнути жертв, масових руйнувань і пошкодження будинків і споруджень унаслідок землетрусів, необхідно забезпечити:

- а) попередження населення про можливий землетрус;
- б) дотримання і якісне вживання конструктивних заходів, які забезпечують сейсмостійкість будинків і споруджень;
- в) підвищення якості будівельно-монтажних робіт;
- г) використання якісних будівельних матеріалів у конструкціях;
- д) суворе дотримання проектних схем будинків населенням [2].

Сучасній державі необхідні мобільні, добре оснащені і підготовлені спеціальні і медичні підрозділи, здатні в найкоротший термін прибути до осередку враження для надання допомоги постраждалим і своєчасного здійснення рятувальних робіт.

У даний час для сейсмічних районів проектують і використовують цивільні і промислові спорудження з підвищеними поверхнями і різноманітними важким устаткуванням. В енергетичних спорудженнях використовують гнучкі з'єднання важких теплоагрегатів, що провисають через кілька поверхів спеціальних каркасів.

Крім землетрусів, існують такі небезпечні природні явища, як урагани, торнадо, грози, повені, селеві потоки, зсуви, сніжні лавини і тощо. Усім цим природним явищам можна запобігти і тим самим уникнути катастрофічних наслідків із завданого збитку і жертв.

До того ж ряду проблем, що виникають перед сучасною державою, належить проблема використання ядерного палива, зокрема АЕС.

На цей час сталося чимало радіаційних аварій різного ступеня тяжкості на підприємствах ядерної енерготехнології, у медицині і наукових дослідженнях, промисловій радіографії.

Аварія на Чорнобильській АЕС є найбільш великою з відомих радіаційних аварій і, власне кажучи, є найбільшою екологічною катастрофою глобального масштабу. Вона сталася на четвертому енергоблоці ЧАЕС 26 квітня 1986 року в процесі проведення експерименту із з'ясування можливості використання механічної енергії ротора турбіни в інтересах аварійного забезпечення електроенергією станції в разі її знеструмлення [8, с. 9].

Надзвичайна соціальна, правова і радіаційно-екологічна ситуація, яка склалася в результаті Чорнобильської катастрофи, мала потребу в екстремному перегляді існуючої нормативної бази з метою посилення соціального захисту громадян, які зазнали іонізуючого впливу. А вже до моменту аварії в законодавстві СРСР, союзних республік були відсутні нормативні акти, які регулювали б відносини в умовах техногенних і природних катастроф. Вищі органи державної влади СРСР і постраждалих республік зобов'язані були з урахуванням екстремальності ситуації оперативного зреагувати на наявні прогалини в законодавстві, запобігти правовий вакуум найнеобхіднішим комплексом законодавчих актів, покликаних врегулювати незвичайні суспільні відносини, визначити механізм радіаційного контролю і радіаційно-екологічного захисту населення, структуру державного забезпечення цього захисту.

По суті, найперші нормативні акти з чорнобильських проблем у формі указів і постанов Президії Верховної Ради були прийняті тільки через 3—4 роки після катастрофи.

У цих нормативних документах уперше були закріплені права громадян, потерпілих у результаті Чорнобильської катастрофи, а також осіб, як брали участь у ліквідації її наслідків.

Значне місце серед катастроф посідають аварії на підприємствах нафтогазової та хімічної промисловості. Ці аварії відбувалися або через відмову техніки, або через помилкові дії виробничого персоналу. Найбільша потенційна небезпека аварійних ситуацій складається в результаті викиду сильнодіючих отруйних речовин (СДОР).

Причинами виникнення аварійних ситуацій на підприємствах нафтогазової та хімічної промисловості, пов'язаних, з викидом чи виливом СДОР, у першу чергу, є: розрив трубопроводу через корозію, пошкодження при ремонтних роботах; несправність вентилів, прокладок та іншої апаратури; вибухи в компресорах нагнітальних ліній; помилки при монтажі устаткування і виборі матеріалів; руйнування арматури наливних станцій.

Викиди СДОР відбуваються також і на залізниці при транспортуванні. Тут основними причинами є: перекидання цистерн із порушенням герметизації, тріщини в зварених швах, розрив оболонки нових цистерн, руйнування запобіжних мембран, несправність запобіжних клапанів.

У цьому зв'язку мусить бути забезпечене виконання правил техніки безпеки, не допускається халатне ставлення обслуговуючого персоналу до своїх обов'язків, своєчасно має виявлятися зношування устаткування. Масштаби аварії можуть бути дуже великі, не кажучи вже про такі наслідки, як зараження відкритих водойм, ґрунту чи ґрунтових вод, а також атмосфери в житлових районах та ін.

З метою запобігання різним аваріям, а також для усунення наслідків катастроф держава створює відповідні служби, різні організації, підприємства, установи. У зв'язку з цим 3 серпня 1998 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову "Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру". У свою чергу, наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій і у справах захисту населення, постраждалого від наслідків Чорнобильської катастрофи, від 21 грудня 1998 року № 387, який було зареєстровано в Міністерстві юстиції України 11 лютого 1999 року за № 93/3386, затвердив типові положення "Про територіальну підсистему єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру".

Ці нормативні акти за свою мету мають нагляд за своєчасним проведенням робіт, пов'язаних із запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, зниження розмірів збитку і втрат від НС, ліквідацію НС, відбивають принципи територіальної підсистеми і системи в цілому.

Указом Президента України була схвалена 26 березня 1999 року за № 284/99 Концепція захисту населення і територій у разі загрози і виникнення надзвичайних ситуацій [4].

Загрози виникнення надзвичайних ситуацій класифікуються: за характером — на техногенні, природні, воєнні і соціально-політичні; за рівнем — на загальнодержавні, регіональні, місцеві і об'єктні. Забезпечення захисту населення і територій у всіх цих напрямках і на всіх рівнях є найважливішим завданням, що покликана вирішувати сучасна держава.

Актуальність проблеми забезпечення природно-техногенної безпеки населення і територій обумовлена тенденціями зростання втрат людей і заподіяння шкоди територі-

ям, які піддаються небезпечним природним явищам, промисловим аваріям і катастрофам. Ризики надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру невинно зростають.

Традиційна орієнтація системи цивільної оборони на вирішення завдань воєнного часу, його відомчий характер не дозволяла створити постійну організаційну структуру, органи управління, сили і засоби, які сприяли б ефективному вживанню заходів щодо захисту населення в сучасних умовах [7, с. 110].

Політичні зміни, значна кількість великих катастроф, які сталися останнім часом на території України, серед яких особливе місце посідає Чорнобильська, змінили попередню парадигму цивільної оборони на таку, що базується на визнанні пріоритету захисту населення і території від загрози в умовах мирного часу і пошуку нової моделі такого захисту з урахуванням необхідності переходу від галузевого до функціонального принципу реагування на надзвичайні ситуації.

Забезпечення безпеки і захисту населення в Україні, об'єктів економіки і національного надбання держави від негативних наслідків надзвичайних ситуацій має розглядатися як невід'ємна частина державної політики національної безпеки і державного будівництва, як одна з найважливіших функцій центральних органів виконавчої влади, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад.

Першим кроком у цьому напрямі є схвалення Концепції захисту населення і територій як системи, яка визначає стратегічні напрями і засоби вирішення проблеми, реального створення територіальних і функціональних підсистем Єдиної державної системи запобігання надзвичайним ситуаціям техногенного і природного характеру (ЄДС) і реагування на них. Концепція може визначити загальні мету і завдання у сфері захисту громадян, які перебувають на території України, земельного, водного, повітряного простору в межах держави, об'єктів виробничого і соціального призначення, а також навколишнього середовища від надзвичайних ситуацій.

Концепція включає основні принципи побудови, завдань, склад сил і засобів захисту населення і територій, взаємодію основних елементів цього захисту, регулює основні питання функціонування в умовах виникнення надзвичайних ситуацій.

Захист населення і територій є системою загальнодержавних заходів, що реалізують центральні і місцеві органи виконавчої влади, виконавчі органи рад, органи управління з питань надзвичайних ситуацій і цивільного захисту, підпорядковані їм сили та засоби підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, добровільні формування, що забезпечують виконання організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних і інших заходів у сфері запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Рівень національної безпеки не може бути достатнім, якщо в загальнодержавному масштабі не буде вирішене завдання захисту населення, об'єктів економіки, національного надбання від надзвичайних ситуацій техногенного, природного чи іншого характеру.

Загрози життєво важливим інтересам громадян, держави, суспільства поділяються на зовнішні і внутрішні і виникають під час надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру і воєнних конфліктів.

Зовнішні загрози безпосередньо пов'язані з безпекою життєдіяльності населення і держави в разі початку сучасної війни чи локальних збройних конфліктів, виникнення глобальних техногенних екологічних катастроф за межами України (на землі, у навколоремному просторі), що можуть

послужити причиною негативного впливу на населення і територію держави.

Внутрішні загрози пов'язані з надзвичайними ситуаціями техногенного і природного характеру або можуть бути спровоковані терористичними діями.

Принципи захисту випливають з основних положень Женевської конвенції щодо захисту жертв війни і додаткових протоколів до неї, можливого характеру воєнних дій, реальних можливостей держави щодо створення матеріальної бази захисту.

Основними принципами є:

- принцип безумовної безпеки;
- принцип ненульового (прийнятого) ризику, що полягає у намаганні досягти такого рівня ризику на підприємствах, який можна було б розглядати як прийнятний. Його параметри мають бути обгрунтовані;
- принцип плати за ризик. Розмір плати залежить від потенційної небезпеки техногенних об'єктів і є пропорційним величині можливого збитку. Ця плата може бути розумним самообмеженням потреб суспільства. Ці кошти спрямовуються на створення системи, що передреє безпеці і підвищенню оплати на виробництвах, де не забезпечується безпека (наприклад, вугільні шахти), а також на визначені виплати за ризик, що мусять стимулювати вживання заходів, спрямованих на забезпечення безпеки;
- принцип добровільності, відповідно до якого ніхто не має права піддавати людину ризику без її згоди;
- принцип невід'ємного права кожного на здорове навколишнє середовище. Це право може бути гарантовано і захищено законом. Даний принцип передбачає обов'язок фізичних і юридичних осіб забезпечувати таке право і здійснювати свою діяльність так, щоб не завдавати шкоди навколишньому середовищу;
- принцип правової забезпеченості, який передбачає, що б усі аспекти функціонування системи захисту населення і територій регламентували відповідними законами й іншими нормативно-правовими актами;
- принцип свободи інформації щодо безпеки людини, який полягає в урахуванні громадської думки під час вирішення питань щодо будівництва небезпечних підприємств;
- принцип раціональної безпеки, який передбачає максимально можливе економічно обгрунтоване зниження імовірності виникнення надзвичайних ситуацій і пом'якшення їхніх наслідків;
- принцип превентивної безпеки — максимально можливе значення імовірності виникнення надзвичайних ситуацій;
- принцип необхідної достатності і максимально можливого використання наявних сил і засобів, який визначає обсяг заходів щодо захисту населення і територій у разі загрози надзвичайних ситуацій [6, с. 110].

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК

Характеристика сучасної держави не тільки відбита в системі нормативних вимог, але і виражена в реальному бутті у вигляді конкретних державних інститутів, їх організації і функціонуванні. Сучасна держава є результатом зміни менталітету людей, сприйняття не тільки колишніх традицій державності, але і використання загальнолюдських цінностей і змін у сучасному світі.

Сучасна держава дедалі частіше змушена здійснювати свою діяльність в екстремальних умовах, що вимагає внесення корективів у методи діяльності традиційних державних інститутів і викликає до життя структури, максимально пристосовані до функціонування в цих умовах. Отже, необхідним є формування самостійного правового інституту "надзвичайний стан" і становлення такої функції держави,

як діяльність в екстремальних ситуаціях (в умовах надзвичайного стану).

Література:

1. Безпека людини у надзвичайних ситуаціях: навч. посіб. / За ред. В.І. Голінька. — 4-те вид., перероб. і доп. — Д.: Національний гірничий університет, 2011. — 161 с.
2. Гур'єв С.О. Задачі кризового менеджменту та управління надзвичайними ситуаціями в державному управлінні / С.О. Гур'єв, Я.Ф. Радиш, А.В. Терент'єва // Університетські наукові записки [Текст]: наук. зб. — № 2 (30). — Хмельницький: ХМУПУ, 2012. — С. 285—290.
3. Іванюта С.П. Екологічна та природно-техногенна безпека України: регіональний вимір загроз і ризиків: монографія / С.П. Іванюта, А.Б. Качинський. — К.: НІСД, 2012. — 308 с.
4. Концепція захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій // Офіційний вісник України. — 1999. — № 13. — Ст. 242.
5. Кочетков К.Е. Аварии и катастрофы. Предупреждение и ликвидация последствий / К.Е. Кочетков. — М.: АСВ, 2012. — 320 с.
6. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій [Текст]: монографія / С.О. Гур'єв, А.В. Терент'єва, П.Б. Волянський. — К.: [б. в.], 2008. — С. 8—34; 93—112.
7. Могил С.К. Государство в предупреждении и ликвидации последствий аварий и катастроф / С.К. Могил // Актуальні проблеми держави та права: Збірник наукових праць. Вип. 6. Ч. II. — Одеса: Астропринт, 2009. — С. 107—114.
8. Реагування на виникнення надзвичайних ситуацій [Текст] / під ред. С.О. Гур'єва / ІДУСЦЗ НУЦЗУ; УНПЦ ЕМД та МК. — Вінниця: [б. в.], 2010. — 412 с.

References:

1. Holin'ko, V.I. (2011), Bezpeka liudyny u nadzvychajnykh sytuatsiakh [Human security in emergencies] 4rd ed, Natsional'nyj hirnychyj universytet, Donetsk, Ukraine.
2. Hur'iev, S.O. Radysh, Y.F. and Terent'ieva, A.V. (2012), "Tasks of crisis management and emergency management in public administration", Universytets'ki naukovyi zapysky, vol. 2., no 30, pp. 285—290.
3. Ivaniuta, S.P. and Kachyn's'kyj, A.B. (2012), Ekolohichna ta pryrodno-tekhnohenna bezpeka Ukrainy: rehional'nyj vymir zahroz i ryzykiv, [Ecological and natural-technogenic safety of Ukraine: regional dimension of threats and risks], NISD, Kyiv, Ukraine.
4. President of Ukraine (1999), "The concept of protection of population and territories in case of threat and occurrence of emergency situations", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 1, p.242.
5. Kochetkov, K.E. (2012), Avaryy u katastrofy. Preduprezhdenye u lykvydatsiya posledstvyj [Accidents and disasters. Prevention and liquidation of consequences], ASV, Moscow, Russia.
6. Hur'iev, S.O. Terent'ieva, A.V. and Volians'kyj, P.B. (2008), Kryzovyy menedzhment ta pryntsyepy upravlinnia ryzykamy v protsesi likvidatsii nadzvychajnykh sytuatsij, [Crisis management and risk management principles in the process of liquidation of emergency situations], Kyiv, Ukraine.
7. Mohyl, S.K. (2009), "State in prevention and liquidation of consequences of accidents and disasters", Aktual'ni problemy derzhavy ta prava: Zbirnyk naukovykh prats', Vol. 6. Ch. II., pp. 107—114.
8. Hur'iev, S.O. (2009), Reahuvannia na vynyknennia nadzvychajnykh sytuatsij [Emergency response], Vinnytsia, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 22.09.2013 р.