

## ПОНЯТТЯ НАДЗВИЧАЙНОЇ СИТУАЦІЇ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ, ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ І В МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВИХ АКТАХ

**Анотація.** У статті досліджуються законодавчі дефініції поняття надзвичайної ситуації. Розглядається чинне та минуле законодавство України у сфері цивільного захисту, відповідні правові норми зарубіжних держав. Особлива увага присвячена змісту міжнародних правових актів і документів міжнародних неурядових організацій. На основі порівняльного аналізу робиться висновок про сутність і особливості сучасного законодавчого розуміння надзвичайної ситуації в Україні.

**Ключові слова:** надзвичайна ситуація, цивільний захист, порушення нормальних умов життєдіяльності, катастрофа, стихійне лихо, наслідки надзвичайних ситуацій.

**Постановка проблеми.** Попри набрання чинності в 2012 році Кодексу цивільного захисту як засадничого та універсального нормативно-правового акту у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, численні правові проблеми, пов'язані із закріпленням і функціонуванням механізму відшкодування шкоди, завданої надзвичайними ситуаціями, залишились невирішеними. Вивчення можливих шляхів законодавчого окреслення такого механізму в межах цивілістичної науки потребує перш за все ґрунтовних наукових досліджень поняттєвого апарату досліджуваного правового інституту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням аналізу поняття надзвичайної ситуації у світлі науки цивільного права та під загальноправовим кутом зору присвячували свої праці А. Басов, О.Г. Братель, В.В. Вороненко, О.А. Мельниченко, Р.В. Приходько, Ю.М. Скалецький, В.Ф. Торбін, А.С. Філіпенко та інші вітчизняні вчені. При цьому глибокі дослідження сучасного нормативно-правового регулювання дефініції надзвичайної ситуації та її функціонального потенціалу дотепер були відсутні.

**Метою статті** є здійснення комплексного наукового дослідження підходів до законодавчого розуміння поняття надзвичайної ситуації в Україні, зарубіжних країн і на міжнародному урядовому та неурядовому рівнях, виокремлення на основі порівняльного аналізу ключових особливостей та змісту надзвичайної ситуації як терміна, закріпленого в Кодексі цивільного захисту України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Зasadниче та системне законодавче визначення поняття надзвичайної ситуації міститься у п. 24 ч. 1 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року [1] (далі – КЦЗ України), згідно з яким надзвичайна ситуація – це обставина на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або

здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності.

Варто зазначити, що закріплене у ст. 2 КЦЗ України визначення надзвичайної ситуації не є новелою українського законодавства, воно попередньо містилось у Законі України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 8 червня 2000 року [2], Законі України «Про аварійно-рятувальні служби» від 14 грудня 1999 року [3] та Законі України «Про цивільну оборону України» від 3 лютого 1993 року [4] (усі втратили чинність із набранням чинності КЦЗ України) і поруч з редакційними відмінностями відрізнялось від чинного тим, що стосувалось виключно надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (лише у випадку першого зі вказаних законів) і визначало надзвичайну ситуацію не як обставину, що характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення (як закріплюється чинним КЦЗ України), а безпосередньо як порушення згаданих нормальних умов життя і діяльності людей, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом тощо. При цьому в межах вказаних законодавчих актів теж містились як редакційні, так і окремі змістовні відмінності в дефініції досліджуваного поняття, що, звичайно, не сприяло єдності правозастосування і однозначності нормативно-правового регулювання в межах однієї галузі законодавства.

Вважаємо, що визначення надзвичайної ситуації відповідно до чинного законодавства (закріплене у ст. 2 КЦЗ України) є більш вдалим з огляду на лексичне та логічне співвідношення понять «ситуація», «обставина» та «порушення», оскільки «обставина» є синонімом «ситуації» [5, с. 820, 1321], і дає змогу розкрити особливості саме надзвичайної ситуації крізь призму семантично подібних мовленнєвих одиниць, тоді як «ситуація» не може ототожнюватись із поняттям «порушення» чи розкриватись через нього.

Так, Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13 липня 2000 року [6] у ч. 2 ст. 1, попри дублювання лексичних одиниць, взагалі визначає надзвичайну екологічну ситуацію як надзвичайну ситуацію, коли на окремій місцевості сталися негативні зміни в навколишньому природному середовищі, що потребують застосування надзвичайних заходів з боку держави. Це ж визначення дублюється у тексті ч. 2 ст. 65 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року [7].

Змістовно аналогічно до згаданих вище законів, що втратили чинність із прийняттям КЦЗ України, поняття надзвичайної ситуації як порушення нормальних умов життя й діяльності людей на об'єкті або території визначалось у п. 2 «Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру», затвердженого

відповідною Постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 3 серпня 1998 року [8], яка втратила чинність у зв'язку з ухваленням та набранням чинності Постановою КМУ «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» та безпосередньо самого вказаного Положення від 9 січня 2014 року [9]. У свою чергу, у п. 2 чинного Положення міститься вказівка на те, що інші терміни вживаються у значенні, наведеному в КЦЗ України, включно з поняттям надзвичайної ситуації. Сказане свідчить про обрання законодавцем вектора на здійснення уніфікації нормативно-правового розуміння надзвичайної ситуації в українському законодавстві – на рівні законів і підзаконних нормативно-правових актів.

Слід звернути увагу і на аналіз нормативних дефініцій надзвичайної ситуації та суміжних із нею понять, закріплених у ключових зарубіжних джерелах. Так, у термінологічному словнику зі зниження ризику настання лих від 2009 року, прийнятому Міжнародною стратегією зі зменшення небезпеки лих під егідою ООН [10], під лихом розуміється подія, яка серйозно порушує життя місцевих спільнот і суспільства, є причиною жертв серед населення, а також обширної матеріальної, економічної або екологічної шкоди і характеризується дією, яка переважає здатність спільноти або суспільства впоратись з нею власними силами. Кризь призму цього визначається також, що лихо часто характеризують як результат поєднання таких елементів: схильності до загрози, наявних параметрів вразливості, нестачі потенціалу або заходів, спрямованих на зниження чи подолання потенційних негативних наслідків, – що може бути як ознакою лиха, так і ознакою надзвичайної ситуації як родового поняття загалом, про що окремо зауважимо далі. Також у термінологічному словнику міститься визначення управління в надзвичайних ситуаціях, у примітці до якого закріплюється і поняття надзвичайної ситуації як потенційно небезпечні обставини, що потребують невідкладних заходів. Як підкреслює В.В. Лісаускайте, додатково вказується, що замість терміну «управління в надзвичайних ситуаціях» іноді використовують вислів «боротьба зі стихійними лихами», що говорить про певну синонімічність цих спеціальних формулювань виходячи з практики їх застосування [11, с. 98].

Наведена дефініція лиха (катастрофи) вважається однією з найбільш вдалих, поширених також є визначення, прийняте в Міжнародній базі даних катастроф (EM-DAT), згідно з яким під катастрофою розуміється ситуація або подія, що переважає локальні можливості, потребує звернення на національному або міжнародному рівні за зовнішньою допомогою; непередбачена й нерідко раптова подія, що спричиняє значні збитки, руйнування або людські страждання. Підкреслюється, що, попри те, що катастрофа часто спричиняється природою, вона може мати і людське походження [12]. Розглядаючи ж таке бачення лиха (катастрофи) та надзвичайної ситуації загалом, вважаємо, що не виправдано з практичної точки зору розуміти під цими поняттями виключно непередбачені та раптові події, оскільки, як підкреслює О.Г. Братель, надзвичайна ситуація здебільшого є закономірною та очікуваною подією, яка є продуктом розвитку «рядових» процесів [13, с. 17].

Відповідно до ст. 4 Постанови № 1313/2013/EU Європейського парламенту і Ради від 17 грудня 2013 року «Про механізм цивільного захисту в межах Союзу» [14] під катастрофою (лихом) розуміється будь-яка ситуація, яка має або може мати важкий вплив на людей, навколишнє природне середовище або власність, включаючи культурну спадщину. У ч. 2 ст. 1 цієї ж Постанови також вказується, що захист, який забезпечується

цим механізмом, найперше розповсюджується на людей, але також поширюється на середовище та власність, включаючи культурну спадщину, проти усіх видів природних і техногенних («спричинених людиною») катастроф, включаючи наслідки терористичних актів, технологічні, радіологічні або природні лиха, забруднення морського середовища, гострі надзвичайні ситуації, пов'язані зі здоров'ям населення, що трапляються в межах або за межами Союзу. Звідси можна зробити висновок про досить широкий підхід європейського законодавця та зосередження на критерії людських жертв під час визначення рівня та масштабів того чи іншого лиха (катастрофи).

Закон Великобританії «Про цивільні непередбачені обставини» від 18 листопада 2004 року [15] визначає у ст. 1 надзвичайну ситуацію як:

1) подію або ситуацію, яка загрожує настанням серйозної шкоди людському благополуччю на території Сполученого Королівства, тоді як серйозна шкода має місце лише в тому разі, коли включає, спричиняє або може спричинити смерть, захоплення або травмування, втрату житла, шкоду власності, порушення постачання грошей, їжі, води, енергії або пального, порушення систем комунікації, транспортної інфраструктури, системи охорони здоров'я;

2) подію або ситуацію, яка загрожує настанням серйозної шкоди навколишньому природному середовищу на території Сполученого Королівства тоді як серйозна шкода довіллю має місце лише у тому випадку, коли включає, спричиняє або може спричинити забруднення землі, води або повітря біологічного, хімічного або радіоактивного характеру, або забруднення чи знищення рослинного або тваринного життя;

3) війну або тероризм, що загрожує настанням серйозної шкоди безпеці Сполученого Королівства.

Тобто окремо визначаються воєнні надзвичайні ситуації (як це має місце у ч. 2 ст. 5 КЦЗ України) поряд із тероризмом, а також надається вичерпне тлумачення сутності та обсягу шкоди, яка повинна мати місце для класифікації певної події чи ситуації як надзвичайної.

В англо-американській правовій традиції для визначення надзвичайних ситуацій природного характеру також закріпився термін «дії Божі» («act of God»), що використовується, зокрема, у Законі США «Про комплексну екологічну реакцію, компенсації та відповідальність» від 1980 року [16] і тлумачиться як непередбачене тяжке стихійне лихо або інше природне явище виняткового, неминучого та непереборного характеру, наслідки якого не можна було попередити або уникнути за прояву належного догляду або передбачення. Окрім врахування виключно надзвичайних ситуацій природного характеру, вказане поняття охоплює лише ті з них, що не могли бути передбаченими та відверненими навіть за належної роботи уповноважених державних органів, що дещо звужує сферу регулювання цього Закону. Натомість у законодавстві США використовується і саме поняття надзвичайної ситуації з відповідно широким змістом, зокрема в Законі США «Про національні надзвичайні ситуації» від 1976 року, але не дається визначення таких ситуацій [17].

Подібним до закріпленого в КЦЗ України, хоча і менш деталізованим, є визначення надзвичайної ситуації, що міститься у ст. 1 Федерального закону Російської Федерації «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру» від 21 грудня 1994 року [18]: це обставина на певній території, що склалася в результаті аварії, небезпечного природного явища, катастрофи, стихійного чи іншого лиха, які можуть спричинити або спричинили людські жертви,

шкоду здоров'ю людей або навколишньому середовищу, значні матеріальні збитки та порушення умов життєдіяльності людей.

Вартим уваги є законодавче регулювання досліджуваного питання в канадській провінції Квебек, де у ст. 2 Закону «Про цивільний захист» [19] закріплюються поняття «значна катастрофа» та «незначна катастрофа». Під першим з них розуміється подія, спричинена природним феноменом, технологічною помилкою або аварією, незалежно від того, чи пов'язана вона з людською діяльністю, що спричинила серйозну шкоду людям або значні збитки власності та вимагає незвичайних дій з боку спільноти, що зазнала такої події, зокрема повені, землетрусу, зсуву ґрунту, вибуху, токсичних викидів або пандемії. Незначною ж катастрофою є виняткова природна подія, подібна до значної катастрофи, але яка посягає на безпеку лише однієї або кількох осіб. Отже, законодавець у цьому разі під час розмежування рівня надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру послуговується перш за все масштабом його наслідків з огляду на людські втрати, що є притаманним і законодавству інших держав. Очевидно, що масштабу таких втрат кореспондує та є тісно з ним пов'язаним і загальний масштаб надзвичайної ситуації, і рівень її деструктивного впливу на навколишнє природне середовище.

Порівнюючи наведені вище дефініції надзвичайної ситуації із закріпленою у ст. 2 КЦЗ України та між собою, слід зазначити, що:

1) попри широке використання поняття надзвичайної ситуації в тексті міжнародних нормативних актів і в законодавстві окремих держав, нерідким є чітке закріплення лише визначень безпосередньо пов'язаних, але вузьких понять, як-то «лихо», «катастрофа», «дії Божі», «значна катастрофа», та уникнення окреслення поняття надзвичайної ситуації як такої (при цьому Постанова № 1313/2013/EU Європейського парламенту і Ради «Про механізм цивільного захисту в межах Союзу» від 17 грудня 2013 року говорить про функціонування Центру з координації реагування на надзвичайні ситуації (ERCC) та закріплює поняття здатності Європи до реагування на надзвичайні ситуації (EERC);

2) з іншого боку, досліджуване поняття здобуває однозначного та іноді доволі розгорнутого законодавчого закріплення на національному рівні (зокрема, на прикладі Великобританії, України та Російської Федерації);

3) на відміну від більшості наведених дефініцій, та, що міститься в тексті КЦЗ України, характеризує надзвичайну ситуацію не як подію чи ситуацію, що загрожує настанням значної шкоди людському благополуччю та/або навколишньому природному середовищу (на прикладі законодавства Великобританії), а як обставину, що склалася в результаті такої події: аварії, природного лиха, катастрофи тощо, які спричинили або можуть спричинити вказану шкоду (подібно до законодавчого підходу в Російській Федерації).

Але, враховуючи сказане, український законодавець виходить на вищий рівень абстрагування на протигагу усім наведеним вище дефініціям, розглядаючи надзвичайну ситуацію перш за все як обставину, що характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, і вже в другу чергу як обставину, спричинену катастрофою, природним лихом, епідемією та ін. Значення такого нормативного підходу полягає у його гнучкості, адже настання надзвичайної ситуації викликають не лише окремі події та лиха визначеного характеру, що в окремих випадках може зумовлювати необхідність штучного підведення окремої події під законодавчу дефініцію.

Натомість це може бути будь-яка небезпечна подія, за умов, якщо:

1) внаслідок цієї події була створена обставина, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення;

2) така подія призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності.

Вказівка законодавця на те, що така обставина може бути «спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією», є лише описовою, окреслюючи перелік найбільш ймовірних і серйозних небезпечних подій, внаслідок яких виникатиме на певній території чи об'єкті обставина надзвичайної ситуації, але не обов'язково чи зобов'язуючою для відповідних уповноважених органів під час визначення наявності чи відсутності надзвичайної ситуації як такої.

А отже, надзвичайна ситуація згідно з положеннями чинного українського законодавства не є синонімом понять «стихійне лихо», «аварія», «катастрофа» тощо та лише умовно виступає щодо них родовим поняттям. Надзвичайна ситуація розглядається як комплексний наслідок настання та розвитку відповідних небезпечних подій різного характеру, узагальнений стан порушення нормальної життєдіяльності населення, навколишнього природного середовища, функціонування різних інститутів суспільного життя, що виникає на основі конкретно визначених та виняткових стихійних лих, аварій, пожеж, катастроф, епідемії тощо.

**Висновки.** На основі сказаного пропонуємо розглядати законодавче визначення надзвичайної ситуації, подане у ст. 2 КЦЗ України, як комплексне, гнучке та придатне для вирішення завдань і досягнення цілей єдиної системи цивільного захисту в державі та вважати його основними елементами фактор порушення нормальних умов життєдіяльності населення та загрозу настання або настання значних людських жертв, істотної матеріальної, економічної та екологічної шкоди крізь призму та в межах створення й існування відповідної обставини.

#### *Література:*

1. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.
2. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України від 08.06.2000 № 1809-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337.
3. Про аварійно-рятувальні служби : Закон України від 14.12.1999 № 1281-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 4. – Ст. 25.
4. Про цивільну оборону України : Закон України від 03.02.1993 № 2974-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 14. – Ст. 124.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
6. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13.07.2000 № 1908-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 42. – Ст. 348.
7. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
8. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : Постанова

- Кабинету Міністрів України від 03.08.1998 № 1198 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 31. – Ст. 1175.
9. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 8. – Ст. 245.
  10. Терминологический глоссарий по снижению риска бедствий UNISDR (2009 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.unisdr.org/files/7817\\_UNISDRTerminologyRussian.pdf](http://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologyRussian.pdf).
  11. Лисаускайте В.В. Особенности некоторых терминов международных документов применительно к регулированию механизма оказания помощи при бедствиях и катастрофах / В.В. Лисаускайте // Сибирский юридический вестник. – 2014. – № 1 (64). – С. 97–101.
  12. The EM-DAT Glossary [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.emdat.be/Glossary>.
  13. Братель О.Г. Цивільно-правові наслідки надзвичайних ситуацій : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 / О.Г. Братель ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2003. – 196 с.
  14. Decision No 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1401179579415&uri=CELEX:32013D1313>.
  15. Civil Contingencies Act 2004 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36>.
  16. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act of 1980 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.epw.senate.gov/cercla.pdf>.
  17. National Emergencies Act of 1976 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-90/pdf/STATUTE-90-Pg1255.pdf>.
  18. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федеральный Закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033560>.
  19. Civil Protection Act of Quebec [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://legisquebec.gouv.qc.ca/en/ShowDoc/cs/S-2.3>.

**Мул А. М. Понятие чрезвычайной ситуации в законодательстве Украины, зарубежных государств и в международных правовых актах**

**Аннотация.** В статье исследуются законодательные дефиниции понятия чрезвычайной ситуации. Рассматривается действующее и прошлое законодательство Украины в сфере гражданской защиты, соответствующие правовые нормы зарубежных государств. Особое внимание уделяется содержанию международных правовых актов и документов международных неправительственных организаций. На основе сравнительного анализа делается вывод о сути и особенностях современного законодательного понимания чрезвычайной ситуации в Украине.

**Ключевые слова:** чрезвычайная ситуация, гражданская защита, нарушение нормальных условий жизнедеятельности, катастрофа, стихийное бедствие, последствия чрезвычайных ситуаций.

**Mul A. The concept of emergency in the legislation of Ukraine, foreign states and international legal acts**

**Summary.** The article examines the legal definition of the concept of emergency. Considers the current and past legislation of Ukraine in the field of civil protection, relevant legal regulations of foreign countries. Particular attention is dedicated to the content of international legal acts and international non-governmental organizations documents. On the basis of a comparative analysis the author make a conclusion on the nature and characteristics of the modern legislative understanding of emergency in Ukraine.

**Key words:** emergency, civil protection, violation of normal life, accident, natural disaster, consequences of emergencies.