

Д. М. Бабенко,

тимчасово виконуючий обов'язки старшого наукового співробітника науково-організаційного відділу, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5861-1141>

DOI: 10.32702/2306-6814.2023.23.155

АНАЛІЗ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРОБЛЕМИ Й ПРОГАЛИНИ В ЗАКОНОДАВСТВІ

D. Babenko,

Acting Senior Researcher of the Scientific and Organizational Department,
Institute of Public Administration and Civil Protection Research

ANALYSIS OF THE LEGAL MECHANISM FOR ENSURING CIVIL PROTECTION DURING
MARTIAL LAW: PROBLEMS AND GAPS IN LEGISLATION

Проведено аналітичні дослідження нормативно-правових актів та літературних джерел, що визначають основу механізмів забезпечення цивільного захисту в Україні під час дії воєнного стану. Проаналізовано положення Кодексу цивільного захисту України № 5403-VI, (редакція від 05.10.2023), Закону України "Про правовий режим воєнного стану" (редакція від 19.10.2023), Закону України "Про національну безпеку України" (редакція від 31.03.2023), постанову Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту" (редакція від 03.05.2023), а також інших нормативно-правових актів. У процесі дослідження виявлено прогалини та розбіжності в законодавстві сфери цивільного захисту, що потребують їх подальшого опрацювання та внесення відповідних змін до нормативно-правових актів.

Зазначена стаття визначає проблеми, пов'язані з недосконалістю чинного законодавства України у сфері організації управління з реагування на надзвичайні ситуації та захисту населення і територій від їх наслідків в умовах правового режиму воєнного стану.

Управління в надзвичайних ситуаціях воєнного характеру полягає у постійному керівництві з боку органу управління та уповноваженого керівника з ліквідації надзвичайної ліквідації залученими службами і силами та в організації виконання завдань з ліквідації надзвичайних ситуацій або їх наслідків.

Основними завданнями управління є: підтримання високого рівня морально-психологічного стану особового складу (персоналу) підрозділів єдиної державної системи цивільного захисту (далі — ЄДСЦЗ) та населення, їх постійної готовності до дій; завчасне планування дій сил і засобів; безперервний збір та вивчення даних про обставини в районі надзвичайної ситуації; своєчасне прийняття рішень та доведення їх до особового складу (персоналу) та населення; організація та забезпечення безперервної взаємодії; організований збір та евакуація населення з зони надзвичайної ситуації; підготовка сил та засобів до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, пов'язаних з ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій; організація всебічного забезпечення сил і засобів; контроль за своєчасним виконанням заходів і завдань особовим складом (персоналом) і населенням та надання їм необхідної допомоги.

Основою управління є рішення керівника ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, який несе повну відповідальність за управління підпорядкованими силами та успішне виконання ними завдань з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Принципами управління є безперервність, твердість, гнучкість та стійкість управління в надзвичайних ситуаціях.

Безперервність управління досягається своєчасним прийняттям рішень та оперативним доведенням завдань до підлеглих; наявністю зв'язку з підпорядкованими що взаємодіють органами управління, силами та керівництвом; своєчасним розгортанням пересувних пунктів управління; оперативним відновленням порушеного управління.

Управління полягає у рішучому і наполегливому впровадженні заходів, передбачених планами реагування на надзвичайні ситуації, та прийнятих рішень щодо виконання завдань оперативного реагування на надзвичайні ситуації у встановлені терміни.

Гнучкість управління забезпечується оперативним реагуванням на зміну обставин; своєчасним уточненням прийнятих рішень, поставлених завдань підпорядкованим силам і засобам та порядку взаємодії.

Стійкість управління досягається розгортанням у районі надзвичайної ситуації основного і пересувного пунктів управління та дублювальних засобів зв'язку.

Проте, як свідчать події активної фази бойових дій, переважна більшість заходів здійснювалася не лише з порушенням вищезазначених вимог, а й в окремих випадках — всупереч їм.

На сьогодні є ряд проблем, пов'язаних із життєдіяльністю сил і засобів ДСНС у прифронтових та фронтових зонах, а також на окупованих територіях.

Причина проблем полягає у невідповідності окремих положень чинного законодавства у сфері ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій, правового статусу особового складу Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі — ДСНС) у прифронтових, фронтових зонах та на тимчасово окупованих територіях вимогам Женевських конвенцій 1949 року [20], розбіжністю трактувань основних положень у різних законодавчих та нормативно-правових актах щодо воєнного стану.

Analytical studies of legal acts and literary sources that determine the basis of the mechanisms for ensuring civil protection in Ukraine during martial law are carried out. The provisions of the Code of Civil Protection of Ukraine No. 5403-VI, (version of 05.10.2023), the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law" (version of 19.10.2023), the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine" (version of 31.03.2023), the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Regulation on the Unified State System of Civil Protection" (version of 03.05.2023), as well as other legal acts are analyzed. The study identified gaps and contradictions in the civil protection legislation that require further elaboration and appropriate amendments to the regulations.

This article identifies the problems associated with the imperfection of the current legislation of Ukraine in the field of organization of emergency management and protection of the population and territories from their consequences under the legal regime of martial law.

Management in martial law emergencies consists in the constant supervision by the governing body and the authorized emergency response manager of the services and forces involved and in the organization of the tasks of eliminating emergencies or their consequences.

The main tasks of the department are: maintaining a high level of moral and psychological state of the personnel of the units of the Unified State System of Civil Protection (hereinafter — the USSCP) and the population, their constant readiness for action; advance planning of the actions of forces and means; continuous collection and study of data on the circumstances in the disaster area; timely decision-making and communication of decisions to the personnel and the population; organization and ensuring continuous interaction; organized collection and evacuation of the population from the disaster area.

The basis of management is the decision of the head of emergency response, who is fully responsible for managing subordinate forces and successfully performing their tasks of emergency response.

The principles of management are continuity, firmness, flexibility, and sustainability of disaster management.

Continuity of management is achieved by timely decision-making and prompt communication of tasks to subordinates; availability of communication with subordinate and interacting management

bodies, forces and leadership; timely deployment of mobile management points; prompt restoration of disrupted management.

Management is the decisive and persistent implementation of measures envisaged by emergency response plans and decisions taken to fulfill emergency response tasks within the established timeframe.

Flexibility of management is ensured by prompt response to changing circumstances; timely clarification of decisions made, tasks assigned to subordinate forces and means, and the order of interaction.

Sustainability of control is achieved by deploying the main and mobile control centers and redundant means of communication in the emergency area.

However, as evidenced by the events of the active phase of hostilities, the vast majority of measures were taken not only in violation of the above requirements, but in some cases contrary to them.

Today, there are a number of problems related to the operation of the SES in the frontline and frontline areas, as well as in the occupied territories.

The reason for the problems is the inconsistency of certain provisions of the current legislation in the field of disaster relief, protection of the population and territories, and the legal status of the personnel of the State Emergency Service of Ukraine (hereinafter — SES) in the frontline and frontline areas and in the temporarily occupied territories with the requirements of the Geneva Conventions of 1949 [20], as well as the divergence of interpretations of the main provisions in various legislative and regulatory acts on martial law.

Ключові слова: цивільний захист, воєнний стан, нормативно-правові акти, єдина державна система цивільного захисту.

Key words: civil protection, martial law, legal acts, unified state system of civil protection.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Добігає кінця перша чверть XXI століття, технічний прогрес та глобалізаційні процеси у світі набирають все більше обертів, що своєю чергою провокує збільшення кількості кризових явищ, надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціально-політичного і воєнного характеру.

Забезпечення безпеки населення буде завжди актуальною темою для усіх країн та обов'язково призводитиме людство до постійного пошуку механізмів із забезпечення мінімізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та збереження життя і здоров'я громадян.

У Конституції України [1] зазначено "Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю", тому зазначені питання нині набувають актуальності.

У зв'язку з військовою агресією РФ проти України в державі введено правовий режим воєнного стану.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 179-р [2] ЄДСЦЗ, її функціональні та територіальні підсистеми приведено у готовність до виконання завдань за призначенням в умовах воєнного стану та надано вказівку щодо введення в дію планів цивільного захисту на особливий період, водночас встановлено ступінь готовності ЄДСЦЗ "ПОВНА ГОТОВНІСТЬ".

Проте постає питання узгодженості між вимогами, які визначені у нормативних актах, що регламентують

діяльність цивільного захисту не лише у правовому режимі воєнного стану, а із тими реаліями сучасної гібридної війни, з якими зіткнулося наше суспільство та викликами, які у зв'язку з цим постають перед ДСНС.

Отже, виявлення особливостей та проблемних питань у функціонуванні правового механізму забезпечення цивільного захисту в Україні в умовах воєнного стану та напрямів їх розв'язання наразі є надактуальним науковим завданням.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Проблема ефективності функціонування державних інституцій в умовах воєнного стану набула актуальності, починаючи з 2014 року. Проте, по справжньому зазначеною проблематикою органи державної влади зацікавились вже після широкомасштабного вторгнення РФ на територію України. Сьогодні все більше науковців починають приділяти увагу державному управлінню у сфері цивільного захисту, публікуються наукові праці, спрямовані на пошук проблем у законодавстві, нормативно-правових актах та їх розв'язання.

Так, С. Потеряйко, К. Белікова та О. Твердохліб [3] здійснили дослідження особливості функціонування правового механізму державного управління структурами сфери цивільного захисту в умовах воєнного стану та окреслили розбіжності в законодавстві щодо визначення функцій та завдань структурам сфери цивіль-

ного захисту під час воєнного стану та в особливий період.

У своїй статті О. Драчук [4] проаналізував нормативно-правового забезпечення у сфері захисту населення в умовах воєнного стану та на основі дослідження запропонував розробити нормативно-правовий акт, який би окреслив порядок захисту населення в разі виникнення надзвичайних ситуацій воєнного характеру та роз'яснив особливості взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування.

Дисертація О. Лещенка [5] присвячена теоретико-методологічному обґрунтуванню впливу сучасних воєнно-політичних конфліктів на безпеку життєдіяльності населення і суспільства, а також розробленню засад трансформації вітчизняної системи цивільного захисту в сучасному безпековому середовищі. Автор проаналізував особливості системи цивільного захисту у забезпеченні безпеки держав євроатлантичного безпекового простору та узагальнив досвід забезпечення безпеки населення і територій у районі проведення антитерористичної операції.

У своїй статті С. Потеряйко [6] обґрунтував необхідність реформування сектору безпеки і оборони та ЄДСЦЗ, оскільки її стан, як складової забезпечення національної безпеки в умовах конфлікту гібридного типу, не відповідає сучасним викликам українському суспільству і потребує реорганізації та розвитку, зокрема завдяки удосконаленню її нормативно-правового забезпечення.

Н. Клименко [7] дослідила особливості забезпечення цивільного захисту в умовах воєнного стану, за результатами якого узагальнила набутий досвід забезпечення цивільного захисту в умовах воєнного стану, що допоможе у подальшій діяльності ЄДСЦЗ в кризових умовах.

У науковому дослідженні М. Андрієнко, А. Слюсар, П. Гаман та А. Фомін [8] досліджують механізми публічного управління цивільним захистом населення в умовах воєнного стану та дійшли висновку, що регулювання цивільно-захисного сегмента державного управління України у сфері цивільного захисту містить законодавчі колізії, відсутній чіткий (нормативний) план дій щодо провадження цивільного захисту в умовах воєнного стану, та пропонують вибіркове запозичення критеріїв забезпечення цивільного захисту, які застосовуються у країнах-членах Європейського союзу.

Отже, не зважаючи на наявність значної кількості наукових праць, питання діяльності ДСНС, ЄДСЦЗ та органів виконавчої влади не утворюють єдиного розуміння щодо послідовності та узгодженості дій цих органів під час дії правового стану "воєнний стан".

Постановка завдання. Метою роботи є визначення проблемних питань та прогалин у законодавстві щодо діяльності державних органів у сфері цивільного захисту та порядок реагування на надзвичайні ситуації в умовах воєнного стану, функціонування правового механізму державного управління у сфері цивільного захисту, з метою забезпечення державної безпеки в Україні та напрямів їх розв'язання.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Повномасштабне вторгнення рф на територію України, яке розпочалося 24 лютого 2022 року, за останніми підрахунками забрало життя вже десятків тисяч людей та спричинило порушення нормальних умов життєдіяльності мільйонів українських громадян. Беззаперечно, це трагедія для всього українського народу.

Чи можна було цьому запобігти? Це питання залишається відкритим, оскільки у вільному доступі відсутні детальні обставини подій, що відбулися напередодні повномасштабної агресії російської федерації проти України.

Разом із цим можна зробити беззаперечний висновок, що готуватися до наслідків надзвичайних ситуацій та подій воєнного характеру потрібно було заздалегідь, адже зазіхання на територіальний суверенітет України з боку російської федерації розпочалося задовго до початку подій 2014 року.

Першим реальним конфліктом за часів незалежності нашої держави між рф та Україною слід вважати територіальний конфлікт навколо острова Тузла, який стався восени 2003 року.

29 вересня 2003 року рф розпочала провокацію проти України, виступивши з безпідставними та необґрунтованими претензіями на право володіння островом Тузла. Це була одна з перших спеціальних операцій російських спецслужб проти України.

Зі сторони материкової частини території рф розпочалося жодним чином не узгоджене з українською стороною спорудження дамби через Керченську протоку до українського острова Тузла. Офіційною метою будівництва було з'єднання з островом Тузла російського берега протоки в районі станиці Тамань Темрюцького району Краснодарського краю.

Ця подія надалі мала своє логічне продовження, зокрема згодом, через острів Тузла прокладено конструкції "славнозвісного" Кримського мосту, який на сьогодні сполучає тимчасово окупований росіянами український півострів Крим з материковою частиною рф.

Як відповідь на агресивні дії рф, Українською стороною на території півострова Крим було приведено у бойову готовність підрозділи берегової оборони, розгорнуто артилерійські розрахунки, а до міста Керч перекинута кораблі берегової охорони з Одеси.

Вже зараз можна перебити висновок, що інцидент з островом Тузла був першою спробою рф перевірити Україну про можливі дії щодо приєднання півострова Крим до своїх територій. Проте, завдяки діям військових та через різку реакцію в українському суспільстві, цю спробу було припинено. Згодом, після багатьох раундів дипломатичних переговорів, у липні 2005 року пресслужба МЗС України оголосила, що росія визнала приналежність Україні острова Тузла і "вод навколо нього". Проте в Департаменті інформації й друку МЗС рф у відповідь на таку інформацію заявили, що правовий статус острова Тузла залишається невизначеним.

Отже, можна вважати, що починаючи з цього моменту набула необхідності потреба у перегляді нормативно-правової бази України та приведення її у відповідність до функціонування під час дії воєнного стану. Також варто зазначити, що у теперішній ситуації

державним інституціям довелося зіткнутися з низкою складнощів та непередбачуваних ситуацій. Як виявилось, законодавче підґрунтя теж не було готове до таких подій. Хоча, з 2014 року, а саме з початком активної фази проведення антитерористичної операції на території Луганської та Донецької областей, варто було б звернути увагу на питання нормативного урегулювання діяльності ДСНС під час збройних конфліктів та у період функціонування правового режиму воєнного стану.

Одним з основоположних нормативно-правових актів в системі цивільного захисту є Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010 [9], у якому визначено назви сучасних надзвичайних ситуацій, що можуть виникати в Україні та їх коди.

Проте у цьому класифікаторі надзвичайні ситуації воєнного характеру не подаються у подробицях, а лише зазначається, що їх визначено в інших нормативно-правових актах, без конкретного посилання на такі.

Ще одним важливим нормативно-правовим актом у сфері цивільного захисту є Кодекс цивільного захисту України [10] (далі — Кодекс ЦЗ), основними завданнями якого є регулювання відносин, пов'язаних із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій та реагуванням на них, функціонування ЄДСЦЗ та інші питання, що належить до сфери цивільного захисту.

Відповідно до статті 5 пункту 2 Кодексу ЦЗ [10] визначаються 4 види надзвичайних ситуацій за характером походження, серед них: техногенного характеру; природного характеру; соціального та воєнного характеру. Також, пунктом 5 цієї ж статті [10] визначаються кваліфікаційні ознаки надзвичайних ситуацій, що затверджено наказом МВС від 06.08.2018 № 658 "Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій" [11].

Проте, у додатку до цього наказу повністю відсутні класифікаційні ознаки надзвичайних ситуацій воєнного характеру.

Водночас статтею 31 пунктами 1 та 2 Кодексу ЦЗ [10] визначено, що органи управління цивільного захисту зобов'язані здійснювати через засоби медіа інформування населення про надзвичайні ситуації, що прогнозуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж поширення і наслідків, а також про способи та методи захисту від них.

Однак, як було зазначено вище, класифікація надзвичайних ситуацій воєнного характеру не передбачена у жодному нормативно-правовому акті, а всі способи та методи захисту від них мають лише рекомендаційний характер, який не містить правового та юридичного підґрунтя.

Відповідно до вимог Закону України "Про національну безпеку України" та статті 12 [12], до складу сектору безпеки і оборони окрім інших центральних органів виконавчої влади входить Міністерство внутрішніх справ України (далі — МВС) та ДСНС.

Згідно зі статтею 18 пункту 1 [12] цього закону МВС є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у різних сферах, зокрема у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситу-

ацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності.

Водночас пунктом 7 цієї ж статті [12] визначено, що ДСНС реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Постає логічне питання доцільності покладання на ці два центральні органи виконавчої влади питання фактичного забезпечення безпеки у сфері цивільного захисту, з огляду на те що МВС не притаманні задачі, функції та обов'язки, що пов'язані із забезпеченням цивільного захисту населення та реагування на надзвичайні ситуації.

Ще одним негативним фактором є те що, ДСНС фактично самостійно формує політику забезпечення безпеки цивільного населення та опікується його реалізацією, оскільки саме ДСНС здійснює розроблення проєктів нормативних та розпорядчих актів у цій сфері, після чого такі проєкти направляються до МВС на розгляд із подальшим внесенням відповідних правок та затвердження їх за підписом Міністра внутрішніх справ України. Фактично складається ситуація, коли МВС самостійно не бере участі у створенні таких розпорядчих актів, а виконує роль контролюючого органу, який за розподілом своїх обов'язків здійснює нагляд за діяльністю ДСНС.

Надалі, у процесі аналізу нормативних актів виявлено, що у положенні про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 у статті 1 [13] визначено, що МВС лише забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, не пояснюючи як вона (політика) повинна реалізовуватися. А у положенні про ДСНС, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052 у статті 1 [14] зазначено, що політика у сфері цивільного захисту в ДСНС реалізується через Міністра внутрішніх справ.

Як підсумок, виникають протиріччя та суттєві розбіжності у трактуванні нормативно-правових актів із забезпечення цивільного захисту в Україні, і як наслідок — це призводить до зниження ефективності виконання своїх завдань та обов'язків, що покладаються державою на МВС та ДСНС.

Указом Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 "Про введення воєнного стану в Україні" [15] безпосередньо ДСНС визначено завдання щодо приведення ЄДСЦЗ, її функціональних і територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період.

За цих обставин постановою Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11 "Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту" у статті 5 [16] визначено, що керівництво ЄДСЦЗ здійснює Кабінет Міністрів України, а безпосереднє керівництво здійснює ДСНС.

Своєю чергою ЄДСЦЗ складається з постійних функціональних і територіальних підсистем, а безпосереднє керівництво діяльністю функціональної підсистеми здійснюється керівником органу чи суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему.

Згідно з переліком центральних органів виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми ЄДСЦЗ,

зазначеного у додатку 1 цієї постанови [16], визначено, що ДСНС створює підсистему реагування на надзвичайні ситуації, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

Саме тоді Національною поліцією, діяльність якої спрямовується через Міністра внутрішніх справ України, створено підсистему забезпечення охорони публічного (громадського) порядку і організації безпеки дорожнього руху (із залученням Національної гвардії).

Згідно з додатком 2 до положення [16], ДСНС створено спеціалізовану службу зв'язку та оповіщення, а також пожежно-рятувальну спеціалізовану службу.

Національною поліцією створено спеціалізовану службу охорони публічного (громадського) порядку.

З огляду на зазначене, нівельовано роль МВС, як центрального органу виконавчої влади у забезпеченні формування та реалізації політики у сфері цивільного захисту у питаннях діяльності ЄДСЦЗ. А отже, будь-які накази, розпорядження та вказівки, що будуть надходити від ДСНС до функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ, можуть здійснюватися безпосередньо, за підписом Голови ДСНС України, без затвердження та погодження із Міністром МВС.

Також було проаналізовано низку нормативно-правових актів, що регламентують діяльність центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення безпеки цивільного захисту в особливий період, а саме під час дії правового режиму воєнного стану.

Відповідно до статті 19 Положення про ЄДСЦЗ [16] залежно від масштабу і особливостей надзвичайної ситуації, що прогнозується або виникла, в Україні встановлюється режим повсякденного функціонування, підвищеної готовності, надзвичайної ситуації та надзвичайного стану, проте визначення поняття "воєнний стан" відсутнє. Статтею 24 положення про ЄДСЦЗ [16] визначено основні завдання у різних режимах функціонування, проте режим функціонування "воєнний стан" так само відсутній, лише у статті 241 [16] передбачено додаткові завдання ЄДСЦЗ у відбудовний період.

Після початку широкомасштабного вторгнення на територію України Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження від 24.02.2022 № 179-р "Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану" та відповідно пункту 1 [17] вводить в дію план цивільного захисту України на особливий період, встановивши за такої умови ступінь готовності "ПОВНА ГОТОВНІСТЬ".

Отже, створюється правова колізія, оскільки в основоположному нормативно-правовому акті відсутні не лише завдання та обов'язки для органів виконавчої влади, що виконуються під час дії правового режиму воєнного стану, але відсутнє таке поняття само собою. Також поняття "Повна готовність" більше не зустрічається у жодному нормативно-правовому акті, що регулює діяльність системи цивільного захисту.

Так само у статті 11 Кодексу ЦЗ [10], де визначаються режими функціонування ЄДСЦЗ, у переліку відсутній режим воєнного стану, а отже не визначено завдання, що повинні передбачатися цим правовим режимом та нормативно правовим актом.

У Положенні про ДСНС [14], так само відсутнє поняття правового режиму воєнного стану.

Ще одним важливим нормативно-правовим актом є постанова КМУ від 14.03.2018 № 223 "Про затвердження плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня" [18], у якій визначено, що План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня розроблено для впорядкування та координації дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів управління та сил цивільного захисту, суб'єктів господарювання, спрямованих на ліквідацію наслідків та надання допомоги постраждалим, у разі загрози виникнення або безпосередньо виникнення надзвичайної ситуації. Пунктом 3 цієї постанови [18] визначено, що план, окрім інших завдань, реалізується шляхом дії органів управління та сил цивільного захисту в режимі підвищеної готовності та режимі надзвичайної ситуації. Однак, дії органів управління та сил цивільного захисту під час воєнного стану або хоча б надзвичайного стану повністю відсутні.

З метою забезпечення безпосередньої організації і координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій наказом МВС від 26.12.2014 № 1406 затверджено положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та видів оперативно-технічної і звітної документації штабу з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [19].

Однак, як і у всіх попередніх нормативно-правових актах, питання утворення та діяльності штабів і оперативних груп, їх права та обов'язки під час дії воєнного стану жодним чином не передбачено. Також, з огляду на динамічність надзвичайних ситуацій, що виникають внаслідок ведення активних бойових дій на території України, є термінова необхідність перегляду та актуалізації оперативно-технічної і звітної документації штабів та оперативних груп, що ведеться під час ліквідації надзвичайних ситуацій воєнного характеру.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що у жодному нормативно-правовому акті, який регламентує діяльність у сфері цивільного захисту не визначено такого режиму функціонування як "воєнний стан", а отже відсутні вимоги до основних завдань, що повинні виконуватися органами та підрозділами служби цивільного захисту, ЄДСЦЗ та іншими органами виконавчої влади у сфері цивільного захисту під час дії правового режиму воєнного стану. Складаються загрозові тенденції (фактори) у діяльності центральних органів виконавчої влади, оскільки на всій території України з 24 лютого 2022 року введено режим "воєнного стану". Водночас поняття воєнного стану у законодавстві України є підґрунтям національної безпеки і оборони, проте, у сфері цивільного захисту завдання, що передбачені цим правовим режимом, відсутні.

ВИСНОВКИ

Проведено аналіз законодавства України щодо діяльності органів влади, що забезпечують діяльність у сфері цивільного захисту під час дії правового режиму воєнного стану та попередніх наукових досліджень, а також публікацій, дотичних до цієї теми.

Виявлено суттєві розбіжності та прогалини в законодавстві щодо забезпечення державного управління сферою цивільного захисту під час воєнного стану та в особливий період.

Основою ряду окреслених проблем слід вважати розбіжність у правильному трактуванні керівниками різних рангів статті 1 Положення про ДСНС [14], а саме: "Державна служба України з надзвичайних ситуацій є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності". Тобто, Міністром внутрішніх справ, а не МВС загалом.

Напрямом розв'язання вищезазначених проблем може бути лише міжвідомча робота керівництва держави, центральних та місцевих органів виконавчої влади, яка базуватиметься на врахуванні практичного досвіду війни та наукових досліджень у зазначеній сфері.

За основу слід вважати роботу над приведенням чинного законодавства у відповідність до міжнародних норм і правил, починаючи з Женевських конвенцій 1949 року [20] та забезпечення їх виконання на всіх рівнях виконавчої влади.

За результатами такої роботи буде визначено шляхи врегулювання проблемних питань і визначення напрямів розвитку правового механізму забезпечення цивільного захисту під час дії воєнного стану.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення 24.11.2023).
2. Про введення воєнного стану в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 р. № 179-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2022-%D1%80#Text> (дата звернення 24.11.2023).
3. Потеряйко С. П., Белікова К. Г., Твердохліб О. С. Особливості функціонування правового механізму державного управління структурами сфери цивільного захисту в умовах воєнного стану. Публічне урядування. 2022. № 5. С. 64—72.
4. Драчук О. В. Аналіз нормативно-правового забезпечення у сфері захисту населення в умовах воєнного стану. Гуманітарні студії: педагогіка, психологія, філософія. 2022. Том 13. № 1. С. 31—40.
5. Лещенко О. Я. Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу: дис. ... канд. політ. наук: 21.01.01. Київ, 2020. 293 с.
6. Потеряйко С. П. Механізми державного управління у структурно-функціональній побудові єдиної державної системи цивільного захисту. Право та державне управління. 2021. № 2. С. 165—171.
7. Клименко Н. Г. Особливості забезпечення цивільного захисту в умовах воєнного стану. Науковий вісник: Державне управління. 2022. № 2 (12). С. 218—223.
8. Андрієнко М. В., Слюсар А. А., Гаман П. І., Фомін А. І. Формування механізмів публічного управління цивільним захистом населення в умовах військового стану. Наукові інновації та передові технології. 2022. № 7 (9). С. 220—231.
9. Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010: наказ Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. № 457. Дата оновлення: 01.01.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va457609-10#Text> (дата звернення 24.11.2023).
10. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.0.2012 р. № 5403-VI. Дата оновлення: 27.11.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення 27.11.2023).
11. Про затвердження Кваліфікаційних ознак надзвичайних ситуацій: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.08.2018 р. № 658. Дата оновлення: 14.09.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0969-18#Text> (дата звернення 24.11.2023).
12. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення 24.11.2023).
13. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. Дата оновлення: 15.11.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 24.11.2023).
14. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052. Дата оновлення: 15.11.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення 24.11.2023).
15. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення 24.11.2023).
16. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11. Дата оновлення: 03.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#n10> (дата звернення 24.11.2023).
17. Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 р. № 179-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2022-%D1%80#Text> (дата звернення 24.11.2023).
18. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня: постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 р. № 223. Дата оновлення: 03.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення 24.11.2023).
19. Про затвердження Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та Видів оперативно-технічної і звітної документації штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 26.12.2014 р. № 1406. Дата оновлення: 06.02.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-15#Text> (дата звернення 24.11.2023).

20. Женеvські конвенції. URL: <https://www.ombudsman.gov.ua/uk/zhenevski-konvenciyi-pro-zahist-zhertv-vijni-1949-roku> (дата звернення 24.11.2023).

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top> (Accessed 24 Nov 2023).
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2022), Resolution "On the introduction of martial law in Ukraine: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2022-%D1%80#Text> (Accessed 24 Nov 2023).
3. Poteriaiko, S.P., Bielikova, K.H. and Tverdokhlib, O.S. (2011), "Peculiarities of the functioning of the legal mechanism of state management of structures in the field of civil protection in the conditions of martial law", Public Management, vol. 5, pp. 64—72.
4. Drachuk, O.V. (2022), "Analysis of regulatory and legal support in the field of population protection in the conditions of martial law", Humanitarian Studies: Pedagogy, Psychology, Philosophy, vol. 13, no. 1, pp. 31—40.
5. Leshchenko, O. Ya. (2020), "Transformation of the civil defense system of Ukraine in the conditions of modern military-political conflicts of the hybrid type", Abstract of Ph.D. dissertation, Basics of national security of the state, National Institute of Strategic Studies, Kyiv, Ukraine.
6. Poteriaiko, S.P. (2021), "Mechanisms of state administration in the structural and functional construction of a unified state system of civil protection", Pravo ta derzhavne upravlinnia, vol. 2, pp. 165—171.
7. Klymenko, N.H. (2022), "Peculiarities of providing civil protection in conditions of martial law", Scientific Herald: Public Administration, vol. 2, no. 12, pp. 218—223.
8. Andriienko, M.V., Sliusar, A.A., Haman, P.I. and Fomin, A.I. (2022), "Formation of mechanisms of public management of civil protection of the population in conditions of martial law", Scientific innovations and advanced technologies, vol. 7, no. 9, pp. 220—231.
9. State Committee of Ukraine on Technical Regulation and Consumer Policy (2010), Order "Classifier of emergency situations DK 019:2010", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va457609-10#Text> (Accessed 24 Nov 2023).
10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), "Code of Civil Protection of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (Accessed 27 Nov 2023).
11. Ministry of Internal Affairs of Ukraine (2018), Order "On the approval of the Qualifying Signs of Emergency Situations", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0969-18#Text> (Accessed 24 Nov 2023).
12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "About the national security of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (Accessed 24 Nov 2023).
13. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution "On the approval of the Regulation on the Ministry of Internal Affairs of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> (Accessed 24 Nov 2023).

14. Cabinet of Ministers of Ukraine (2015), Resolution "On the approval of the Regulation on the State Service of Ukraine for emergency situations", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text> (Accessed 24 Nov 2023).

15. The President of Ukraine (2022), Decree "About the introduction of martial law in Ukraine", available at: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (Accessed 24 Nov 2023).

16. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Resolution "On the approval of the Regulation on the unified state system of civil protection", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#n10> (Accessed 24 Nov 2023).

17. Cabinet of Ministers of Ukraine (2022), Resolution "About the organization of the operation of the unified state system of civil protection in the conditions of martial law", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2022-%D1%80#Text> (Accessed 24 Nov 2023).

18. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), Resolution "On the approval of the State Emergency Response Plan", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text> (Accessed 24 Nov 2023).

19. Ministry of Internal Affairs of Ukraine (2014), Order "On the approval of the Regulations on the headquarters for the liquidation of the consequences of an emergency situation and Types of operational and technical and reporting documentation of the headquarters for the liquidation of the consequences of an emergency situation", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-15#Text> (Accessed 24 Nov 2023).

20. Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on human rights (2023), "Geneva Conventions for the protection of war victims of 1949", available at: <https://www.ombudsman.gov.ua/uk/zhenevski-konvenciyi-pro-zahist-zhertv-vijni-1949-roku> (Accessed 24 Nov 2023).
Стаття надійшла до редакції 01.12.2023 р.

<https://nayka.com.ua>

Електронне фахове видання

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток

Виходить 12 разів на рік

включено до переліку наукових фахових видань України
з питань **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України
від 28.12.2019 №1643

Спеціальність 281

e-mail: economy_2008@ukr.net

 viber: +38 050 3820663