

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.32631/vca.2024.1.53>**Андрій Юрійович ОСТАП'ЮК***(Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків)*

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Наголошено, що систему нормативно-правових актів, які складають правові засади цивільного захисту на регіональному рівні, найбільш доцільно розглядати в залежності від їх юридичної сили. Аргументовано, що міжнародні правові засади забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні спрямовані на регулювання міжнародних відносин України з іншими державами з питань проведення спільних заходів протидії надзвичайним ситуаціям, обміну досвідом та технологіями в цьому напрямку, вдосконалення національного законодавства, створення інформаційних систем та баз даних, тощо. Подібні практичні кроки відбуваються в рамках комплексного міждержавного партнерства, результати якого мають значення як для всієї країни, так і окремих регіонів. Разом із тим, справедливим буде вказати те, що незважаючи на таку розгалуженість нормативних джерел, на сьогоднішній день доводиться констатувати недостатньо ефективну врегульованість цивільного захисту саме на регіональному рівні. А тому у даному напрямку має бути активовано нормотворчу діяльність, як на загально державному, так і регіональному рівнях.

Ключові слова: *правові засади, правове регулювання, цивільний захист, регіональний рівень.*

Постановка проблеми. В умовах сьогодення, забезпечення цивільного захисту населення на регіональному рівні має особливе значення для створення таких умов, за яких життю та здоров'ю громадян не будуть загрожувати будь-які негативні чинники природного, техногенного, людського характеру, тощо. Саме тому, важливою умовою забезпечення ефективного функціонування вказаного інституту є створення системи правових засад здійснення даної діяльності. В рамках представленої проблематики правові засади представляють собою сукупність нормативно-правових актів різної юридичної сили, норми яких спрямовані на регулювання правовідносин, які виникають в процесі забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні.

Варто відзначити, що проблема забезпечення цивільного захисту, в тому числі й на регіональному рівні, потрапляла у поле зору різних науковців. Зокрема, їй приділяли увагу Н. В. Григоренко, О. С. Жидкова, О. А. Зінченко, С. В. Майстро, В. О. Михайлюк, Н. С. Панова, І. М. Троян, В. А. Шойко та багато інших. Втім, незважаючи на суттєвий теоретичний

доробок, в науковій літературі відсутні комплексні теоретичні напрацювання, присвячені характеристиці правових засад забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні.

Мета статті полягає у тому, щоб надати змістовну характеристику системі правових засад забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: виділити коло нормативно-правових актів, що спрямовані на регулювання досліджуваних правовідносин, розкрити положення відповідних нормативних актів та надати їм характеристику з огляду на підняту у статті проблематику.

Виклад основного матеріалу. Почати наукове дослідження найбільш доцільно з Основного Закону нашої країни - Конституції України, яка визначає особливості та порядок регулювання всіх, без виключення, правових відносин, які виникають на території країни. Влучно з цього приводу висловлюється Р. П. Марчук. Автор вказує: «Конституція установлює державний лад, закріплює права та свободи особи, визначає принципи формування та діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування. Усі закони та підзаконні нормативно-правові акти повинні відповідати конституційним принципам та розвивати норми, що закріплені в конституції. Саме тому конституція є основним законом країни. Знаючи це все, ми з легкістю зможемо сформулювати поняття конституції, визначивши, що конституція – це основний державний документ (закон), який визначає державний устрій, порядок і принципи функціонування представницьких, виконавчих та судових органів влади, виборчу систему, права й обов'язки держави, суспільства та громадян»¹. Отже, формуючи нормативно-правову та державно-владну систему країни, Основний Закон декларує ключові права та свободи людини і громадянина, а також гарантії їх захисту та реалізації, порядок роботи вищих інституцій влади, в тому числі й у сфері цивільного захисту.

Наступну групу нормативно-правових актів складають міжнародні документи. Наприклад, питання забезпечення цивільного захисту, зокрема, на регіональному рівні включено в Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС) від 27.06.2014. Відповідно до статті 361 співробітництво нашої держави та ЄС має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров'я, розсудливе та раціональне використання природних ресурсів та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, *inter alia*, у таких сферах: а) зміна клімату; б) екологічне управління та аналогічні питання, зокрема освіта й навчальна підготовка, доступ до інформації з питань навколишнього середовища та процесу прийняття рішень; с) якість атмосферного повітря; d) якість води та управління

¹ Марчук Р. П. Поняття конституції та її види: політико-юридичний аспект. *Вісник НАДУ*. 2015. № 4. С.12.

водними ресурсами, включаючи морське середовище; е) управління відходами та ресурсами; ф) охорона природи, зокрема збереження і захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі); г) промислове забруднення і промислові загрози; h) хімічні речовини; і) генетично-модифіковані організми, в тому числі у сільському господарстві; j) шумове забруднення; к) цивільний захист, зокрема стихійні лиха і антропогенні загрози; л) міське середовище; м) екологічні збори¹.

До правових засад забезпечення цивільного захисту в нашій державі та на території її регіонів також можна віднести Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки від 05.06.2000, якою сторони зобов'язуються розвивати співробітництво в галузі запобігання, реагування, ліквідації та пом'якшення наслідків катастроф природного та техногенного характеру, що не відбуваються в контексті міжнародного чи внутрішнього військового або цивільного конфлікту².

Подібним до попереднього нормативним документом міжнародного рівня є Угода між Урядом України та Урядом Японії про співробітництво в сфері поліпшення післяаварійного реагування на надзвичайні ситуації на атомних електростанціях. Відповідно до статті 1 Угоди Сторони документу сприятимуть у межах діючого законодавства та норм, у межах бюджетних асигнувань, а також відповідно до прав та обов'язків за міжнародними договорами, співробітництву у сфері поліпшення післяаварійного реагування на надзвичайні ситуації на атомних електростанціях, зокрема, за напрямом протидії впливу подібних надзвичайних ситуацій на людину та довкілля. Подібне співробітництво передбачає: а) обмін інформацією; б) обмін науковцями, технічним персоналом, чи іншими експертами; в) проведення спільних семінарів; г) інші заходи, які можуть бути узгоджені³.

Огляд міжнародних правових засад забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні показав, що ця група нормативних документів спрямована на регулювання міжнародних відносин України з іншими державами з питань проведення спільних заходів протидії надзвичайним ситуаціям, обміну досвідом та технологіями в цьому напрямку, вдосконалення національного законодавства, створення інформаційних систем та баз даних, тощо. Зазначені практичні кроки відбуваються в рамках комплексного міждержавного партнерства, результати якого мають значення як для всієї країни, так і окремих регіонів.

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ. Угода від 27.06.2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.

² Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки в галузі попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру : Міжнародний документ. Меморандум від 05.06.2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/840_700.

³ Угода між Урядом України та Урядом Японії про співробітництво у сфері поліпшення після аварійного реагування на надзвичайні ситуації на атомних електростанціях : Міжнародний документ. Угода від 18.04.2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 47. Ст. 250.

Після Конституції та міжнародних документів слід вказати законодавчі акти, серед яких найпершим варто відмітити цільовий нормативно-правовий акт – Кодекс цивільного захисту України. В статті 1 КЦЗ прописано, що документ регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності¹. Це основний нормативно-правовий документ в сфері цивільного захисту, який своїми положеннями визначає правову природу останнього, організаційні основи його забезпечення, вихідні засади реалізації, суб'єктний склад і таке інше. Але це далеко не єдиний законодавчий документ.

Не меншу роль в складі правових засад цивільного захисту на регіональному рівні відіграє Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII, яким визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони, запроваджується всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони, забезпечуючи у такий спосіб демократичний цивільний контроль над органами та формуваннями сектору безпеки і оборони. Законом до сектору безпеки і оборони залучено, у тому числі суб'єктів цивільного захисту загально-державного та регіонального рівня, які здійснюють свою діяльність з урахуванням даного нормативного акту. Зокрема, в ньому вказано наступне: «Сектор безпеки і оборони України складається з чотирьох взаємопов'язаних складових: сили безпеки; сили оборони; оборонно-промисловий комплекс; громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки. Функції та повноваження складових сектору безпеки і оборони визначаються законодавством України. До складу сектору безпеки і оборони входять: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Державна спеціальна служба транспорту, Міністерство внутрішніх справ України, Національна гвардія України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки України, Антитерористичний центр при Службі безпеки України, Служба судової охорони, Управління державної охорони України, Державна

¹ Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 №5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458.

служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Апарат Ради національної безпеки і оборони України, розвідувальні органи України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну військово-промислову політику»¹.

Важливим також є Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 № 1550-III. Нормативним актом визначено зміст правового режиму надзвичайного стану, порядок його введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану, додержання прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб та відповідальність за порушення вимог або невиконання заходів правового режиму надзвичайного стану².

Серед законодавчих актів також варто виділити Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18.01.2001 № 2245-III, який регулює відносини у сфері здійснення цивільного захисту локально, в межах відповідних підприємств, установ та організацій. Зокрема, Закон визначає правові, економічні, соціальні та організаційні основи діяльності, пов'язаної з об'єктами підвищеної небезпеки, і спрямований на захист життя і здоров'я людей та довкілля від шкідливого впливу аварій на цих об'єктах шляхом запобігання їх виникненню, обмеження (локалізації) розвитку і ліквідації наслідків³.

До правових засад забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні доцільно віднести не тільки законодавчі, але й підзаконні нормативно-правові документи, положеннями яких регламентовано не меншу кількість питань. Наприклад, Постанова КМУ «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» від 09.01.2014 № 11 регулює питання здійснення заходів цивільного захисту в державі, визначає склад органів управління та сил цивільного захисту, планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту, порядок виконання нею завдань та організації взаємодії⁴.

Окрему групу правових засад становлять підзаконні нормативно-правові акти Президента України. Сюди відносяться Укази якими забезпечується реагування на окремі випадки надзвичайних ситуацій та небезпечних подій, а також організація заходів із їх подолання та виправлення наслідків. Прикладом є Укази: «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 березня 2013 року «Питання протидії загрозам і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій»» від

¹ Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 №2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241

² Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 №1550-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.

³ Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18.01.2001 №2245-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 15. Ст. 73.

⁴ Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 №11. *Офіційний вісник України*. 2014. № 8. Ст. 341.

15.05.2013 № 265, «Про здійснення невідкладних надзвичайних заходів щодо подолання наслідків безпрецедентних снігопадів в Україні» від 23.03.2012 №1 55 тощо¹.

Регіональні межі забезпечення цивільного захисту зумовлюють додаткову групу нормативно-правових актів в межах його правових засада – актів органів місцевої влади. Наприклад, рішенням Харківської обласної ради від 23.12.2023 №729-VIII затверджено регіональну цільову Програму розвитку цивільного захисту Харківської області на 2024 – 2026 роки. До цієї ж групи можна віднести різноманітні угоди, меморандуми, договори Державної служби з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), її органів та підрозділів із органами місцевої влади і місцевого самоврядування. Прикладом є Меморандум про співпрацю ДСНС і Всеукраїнської асоціації ОТГ. Цей документ спрямований на сприяння організації добровільного пожежного руху та залучення місцевих мешканців до участі в підрозділах добровільної пожежної охорони, які утворюються органами місцевого самоврядування і функціонують в територіальних громадах. Документом також передбачається підвищення рівня організаційної готовності підрозділів добровільної пожежної охорони, їх матеріально-технічного забезпечення, професійної підготовки².

Висновки. У підсумку представленого наукового дослідження слід узагальнити, що система правових засад забезпечення цивільного захисту на регіональному рівні охоплює велику кількість нормативно-правових актів різної юридичної сили, зокрема: Конституцію, міжнародні угоди, меморандуми, конвенції, протоколи, а також національні законодавчі та підзаконні акти. В більшості випадків норми представлених документів відносяться до адміністративної галузі права. Разом із тим, справедливим буде вказати те, що незважаючи на таку розгалуженість нормативних джерел, на сьогоднішній день доводиться констатувати недостатньо ефективну урегульованість цивільного захисту саме на регіональному рівні. А тому у даному напрямку має бути активовано нормотворчу діяльність, як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. ДСНС і Всеукраїнська асоціація ОТГ підписали Меморандум про співпрацю: стаття від 23.11.2023. Офіційний веб-портал Державної служби з надзвичайних ситуацій. URL: <https://dsns.gov.ua/news/ostanni-novini/dsns-i-vseukrayinska-asociacia-otg-pidpisali-memorandum-pro-spivpraci> (дата звернення: 20.03.2024).

¹ Укази Президента України. Офіційний веб-портал Державної служби з надзвичайних ситуацій. URL: <https://dsns.gov.ua/zakonodavstvo/ukazi-prezidenta-ukrayini> (дата звернення: 20.03.2024).

² ДСНС і Всеукраїнська асоціація ОТГ підписали Меморандум про співпрацю: стаття від 23.11.2023. Офіційний веб-портал Державної служби з надзвичайних ситуацій. URL: <https://dsns.gov.ua/news/ostanni-novini/dsns-i-vseukrayinska-asociacia-otg-pidpisali-memorandum-pro-spivpraci> (дата звернення: 20.03.2024).

2. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 №5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458.
3. Марчук Р. П. Поняття конституції та її види: політико-юридичний аспект. *Вісник НАДУ*. 2015. № 4. С.11–16.
4. Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки в галузі попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру : Міжнародний документ. Меморандум від 05.06.2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/840_700.
5. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2024 №11. *Офіційний вісник України*. 2014. № 8. Ст. 341.
6. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 №2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.
7. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18.01.2001 №2245-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 15. Ст. 73.
8. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 №1550-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.
9. Угода між Урядом України та Урядом Японії про співробітництво у сфері поліпшення після аварійного реагування на надзвичайні ситуації на атомних електростанціях : Міжнародний документ. Угода від 18.04.2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 47. Ст. 250.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Міжнародний документ. Угода від 27.06.2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 2125.
11. Укази Президента України. Офіційний веб-портал Державної служби з надзвичайних ситуацій. URL: <https://dsns.gov.ua/zakonodavstvo/ukazi-prezidenta-ukrayini> (дата звернення: 20.03.2024).

Стаття надійшла до редакції 02.04.2024

Andriy Yu. OSTAPYUK,

Postgraduate Student

(*Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine*)

CHARACTERISTICS OF THE LEGAL BASIS OF PROVIDING CIVIL PROTECTION AT THE REGIONAL LEVEL

It is emphasized that the system of normative legal acts, which make up the legal basis of civil protection at the regional level, is most expedient to consider depending on their legal force. It is argued that the international legal framework for providing civil protection at the regional level is aimed at regulating international relations of Ukraine with other states on issues of conducting joint

measures to counter emergency situations, exchange of experience and technologies in this direction, improvement of national legislation, creation of information systems and databases, etc. Such practical steps take place within the framework of a complex intergovernmental partnership, the results of which are important both for the entire country and individual regions. At the same time, it would be fair to point out that, despite such a wide range of normative sources, to date, it is necessary to state that civil protection is not sufficiently regulated at the regional level. And therefore, in this direction, rule-making activity should be activated, both at the general state and regional levels.

Key words: *legal principles, legal regulation, civil protection, regional level.*