

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ НАДЗВИЧАЙНИМ СИТУАЦІЯМ ДЕРЖАВНОЮ СЛУЖБОЮ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

REGULATORY AND LEGAL PRINCIPLES OF PREVENTION OF EMERGENCY SITUATIONS BY THE STATE EMERGENCY SERVICE OF UKRAINE

Наголошено, що систематизація та характеристика нормативно-правових засад запобігання надзвичайним ситуаціям Державною службою України з надзвичайних ситуацій дозволить встановити особливості суспільних відносин, у межах яких здійснюється така діяльність та здійснити характеристику їх основних змістовних компонентів із акцентуванням уваги на місце і роль у них Державної служби України з надзвичайних ситуацій як основного суб'єкта реалізації досліджуваної функції. Зазначено, що нормативно-правові засади можуть бути представлені в якості певної системи, де окремий нормативно-правовий акт буде розглядатися в якості її структурної складової, а спосіб його зв'язку з іншими з таких актів – як їх системоутворююча складова. При цьому в якості останньої слід розглядати юридичну силу окремо взятого нормативно-правового акта, тобто його основної властивості діяти та породжувати правові наслідки: виникнення, зміну, припинення правовідносин. Підкреслено, що окремі напрями діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, як і принципи, на яких заснована їх реалізація, знайшли свою об'єктивізацію в положеннях нормативно-правових актів різної юридичної сили, що в своїй сукупності утворюють нормативно-правові засади такої діяльності. Виокремлено й охарактеризовано сукупність нормативно-правових актів, які визначають нормативно-правові засади діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій щодо запобігання надзвичайним ситуаціям: Конституцію України, міжнародні договори України, закони України, підзаконні нормативно-правові акти – укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази МВС України.

Ключові слова: *Державна служба України з надзвичайних ситуацій, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, нормативно-правові засади, нормативно-правові акти, юридична сила, ієрархія, Конституція України, закони України, міжнародні договори України, підзаконні нормативно-правові акти.*

It has been emphasized that the systematization and characterization of the normative and legal bases of the prevention of emergency situations by the State Emergency Service of Ukraine will allow to establish the peculiarities of social relations within which such activities are carried out and to characterize their main substantive components with an emphasis on the place and role of the State Service of Ukraine in them from emergency situations as the main subject of implementation of the researched function. It has been noted that regulatory and legal principles can be presented as a certain system, where a separate regulatory and legal act will be considered as its structural component, and the method of its connection with other such acts – as their system-forming component. At the same time, the legal force of an individual normative legal act should be considered as the latter, i.e. its main property is to act and generate legal consequences: emergence, change, termination of legal relations. It has been emphasized that certain areas of activity of the State Emergency Service of Ukraine regarding the prevention of emergency situations, as well as the principles on which their implementation is based, have found their objectification in the provisions of normative-legal acts of different

legal force, which in their totality form normative-legal principles of such activity. The set of normative legal acts that determine the normative legal basis of the activity of the State Emergency Service of Ukraine regarding the prevention of emergency situations has been singled out and characterized: the Constitution of Ukraine, international treaties of Ukraine, laws of Ukraine, secondary legal acts – decrees of the President of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, orders of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Key words: *State Service of Ukraine for emergency situations, prevention of emergency situations, normative and legal principles, normative and legal acts, legal force, hierarchy, Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, international treaties of Ukraine, subordinate normative and legal acts.*

Постановка проблеми. Як завдання Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) із запобігання надзвичайним ситуаціям, так і принципи, на яких ґрунтується діяльність із виконання поставлених перед даним органом влади завдань, знайшли своє відображення в положеннях численних нормативно-правових актів, які у своїй сукупності утворюють нормативно-правові засади функціонування досліджуваної сфери суспільних відносин. Ось чому систематизація та характеристика нормативно-правових засад запобігання надзвичайним ситуаціям Державною службою України з надзвичайних ситуацій дозволить встановити особливості суспільних відносин, у межах яких здійснюється така діяльність та здійснити характеристику їх основних змістовних компонентів із акцентуванням уваги на місце і роль у них ДСНС як основного суб'єкта реалізації досліджуваної функції.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання про адміністративно-правове регулювання взагалі й окремих сфер суспільних відносин були предметом дослідження в працях таких учених, як: О.М. Бандурка, М.М. Бурбика, О.В. Джафарова, В.А. Доманський, Д.В. Кібець, О.А. Моргунов, В.Б. Пчелін, В. П. Садковий, А.В. Солонар, І.М. Троян, М.В. Удод, Л. В. Ушаков, М.В. Цвік, С.О. Шатрава, А.С. Філіпенко, К.Д. Янішевська й інші. Разом із тим нормативно-правові засади діяльності ДСНС із запобігання надзвичайним ситуаціям, на жаль, досі залишаються вивченими фрагментарно.

Метою статті є виокремлення та надання характеристики нормативно-правовим засадам діяльності ДСНС із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правові засади можуть бути представлені в якості певної системи, де окремий нормативно-правовий акт буде розглядатися в якості її структурної складової, а спосіб його зв'язку з іншими з таких актів – як їх системоутворююча складова. При цьому в якості останньої слід розглядати юридичну силу окремо взятого нормативно-правового акта, тобто його основної властивості діяти та породжувати правові наслідки: виникнення, зміну, припинення правовідносин. Як підкреслюють автори юридичної енциклопедії, юридична сила має два аспекти: співвідношення правових актів між собою й обов'язковість до виконання. Зі співвідношенням встановлюється ієрархія, тобто система підпорядкованості правових актів. Це означає, що кожний акт займає своє місце в загальній системі правових актів [1, с. 476].

У свою чергу, О.В. Джафарова звертає увагу, що нормативно-правові засади – це правовий вплив держави на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою правового інструментарію, що знаходить своє закріплення у нормах права [2, с. 114]. Крім того, вчена звертає увагу, нормативно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації мають бути зорієнтовані на сприяння громадянам у реалізації їх прав і свобод при одночасному забезпеченні балансу інтересів громадян, суспільства та держави [2, с. 132].

Так, як було встановлено, актом найвищої юридичної сили – Конституцією України [3] – закріплено загальноправові принципи діяльності ДСНС щодо запобігання надзвичайним ситуаціям. Окрім цього, в приписах даного нормативно-правового акта визначено:

- основоположні права та свободи людини (право на життя, здоров'я, власність тощо) на охорону й захист яких спрямована діяльність ДСНС щодо запобігання надзвичайним ситуаціям;
- правовий статус органів державної влади, в тому числі виконавчої гілки влади, представником якої є ДСНС.

Окрема група актів законодавства, що закріплює нормативно-правові засади діяльності ДСНС щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, представлена міжнародними договорами України. Як зазначено в ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства

України [3]. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року міжнародний договір України – укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо). При цьому, як вказано в ч. 2 ст. 19 вищенаведеного нормативно-правового акта, якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору [4].

З огляду на зазначений вище законодавчий припис, міжнародні договори України, що визначають нормативно-правові засади діяльності ДСНС щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, розглядаються нами відразу після положень Конституції України, оскільки мають меншу за неї юридичну силу, проте більшу за решту нормативно-правових актів, що закріплюють такі засади. З урахуванням чого дещо не коректними вважаємо приписи ч. 1 ст. 3 Кодексу цивільного захисту України, відповідно до яких правовою основою цивільного захисту є Конституція України, цей Кодекс, інші закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також акти Президента України та Кабінету Міністрів України [5]. Зазначимо, що міжнародні договори України до змісту наведеної норми було включено не так давно, із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту та імплементації норм міжнародного гуманітарного права у сфері цивільного захисту» від 9 липня 2022 року [6]. Тобто до прийняття даного нормативно-правового акта в ч. 1 ст. 3 Кодексу цивільного захисту України мова про міжнародні договори України взагалі не йшла, що з позиції здійснення правового регулювання даної сфери суспільних відносин є вкрай неправильним підходом.

У цьому контексті слід відмітити, що в п. 2 Положення «Про Державну службу України з надзвичайних ситуацій», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1052, при визначенні нормативно-правових засад діяльності ДСНС мова про міжнародні договори України взагалі не йде. Зокрема, зазначено, що ДСНС у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства [7].

З урахуванням чого вважаємо за необхідне ч. 1 ст. 3 Кодексу цивільного захисту України викласти у наступній редакції: «1. Правовою основою цивільного захисту є Конституція України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цей Кодекс, інші закони України, а також акти Президента України та Кабінету Міністрів України». Своєю чергою, п. 2 Положення «Про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» в результаті внесення змін до нього має отримати наступну редакцію: «2. ДСНС у своїй діяльності керується Конституцією України та чинними міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.».

В якості прикладу міжнародних договорів України, що визначають нормативно-правові засади діяльності ДСНС щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, слід назвати наступні: Рамкову конвенцію щодо надання допомоги в галузі цивільного захисту від 22 травня 2000 року; Конвенцію про ядерну безпеку від 17 червня 1994 року; Конвенцію про фізичний захист ядерного матеріалу та ядерних установок від 26 жовтня 1979 року; Об'єднану конвенцію про безпеку поводження з відпрацьованим паливом та про безпеку поводження з радіоактивними відходами від 5 вересня 1997 року; Конвенцію про оперативне оповіщення про ядерну аварію від 26 вересня 1986 року; Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки в галузі попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру від 5 червня 2000 року; тощо.

Ще однією групою законодавства, яка визначає нормативно-правові засади діяльності ДСНС щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, є закони України, серед яких слід назвати: Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року; Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року; Закон України «Про гідрометеорологічну діяльність» від 18 лютого 1999 року; Закон України «Про гуманітарну допомогу» від 22 жовтня 1999 року; Закон України «Про об'єкти

підвищеної небезпеки» від 18 січня 2001 року; Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» від 15 січня 2015 року; тощо.

Окремий рівень нормативно-правових засад діяльності ДСНС щодо запобігання надзвичайним ситуаціям представлений сукупністю підзаконних актів законодавства. Як відмічають учені-правознавці, наявність даного рівня нормативно-правової регламентації відповідної сфери суспільних відносин обумовлено тим, що рамки закону не дозволяють повною мірою передбачити весь комплекс ситуацій, які підлягають правовій регламентації, внаслідок чого на законодавчому рівні передбачена можливість самостійного регулювання суспільних відносин органами влади, що, наприклад, дозволяє, оперативно визначити компетенцію різних державних органів, права й обов'язки їхніх посадових осіб і службовців [8, с. 18–19]. Юридична сила підзаконних нормативно-правових актів, які визначають нормативно-правові засади діяльності ДСНС щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, буде залежати від суб'єкта їх прийняття.

Так, у першу чергу, в цьому контексті слід навести акти Президента України, які визначають нормативно-правові засади діяльності ДСНС щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, як-то: указ Президента України від 15 травня 2013 року № 265/2013, яким введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України «Питання протидії загрозам і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій»; указ Президента України від 26 березня 1999 року № 284/99, яким затверджено Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій; указ Президента України «Про заходи щодо підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 9 лютого 2001 року № 80/2001; указ Президента України «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України» від 23 лютого 2022 року № 63/2022; указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року; тощо.

Наступним суб'єктом прийняття підзаконних актів законодавства, що закріплюють нормативно-правові засади діяльності ДСНС щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, є Кабінет Міністрів України. Серед таких нормативно-правових актів в якості прикладу слід навести наступні: постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2013 року № 440, якою затверджено Про затвердження Порядку подання і реєстрації декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки; постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 року № 443, якою затверджено Порядок підготовки до дій за призначенням органів управління та сил цивільного захисту; постанова Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2023 року № 314, якою затверджено Порядок утворення та функціонування пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони; постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2013 року № 738, якою затверджено Порядок ведення обліку надзвичайних ситуацій; постанова Кабінету Міністрів України від 2 червня 2021 року, якою затверджено Програму підвищення обороноздатності і безпеки держави в частині оснащення Державної служби з надзвичайних ситуацій сучасною авіаційною технікою; тощо.

Нормативно-правові засади діяльності ДСНС щодо запобігання надзвичайним ситуаціям визначено також у наказах Міністерства внутрішніх справ України (далі – накази МВС України), в якості прикладу яких слід назвати наступні: наказ МВС України від 27 липня 2016 року № 725, яким затверджено Інструкцію з оформлення посадовими особами ДСНС матеріалів про адміністративні правопорушення; наказ МВС України від 14 січня 2020 року № 17, яким затверджено Статут державних воєнізованих аварійно-рятувальних формувань Державної служби України з надзвичайних ситуацій з організації та проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт на гірничорудних і нерудних підприємствах та інших підземних спорудах, окрім вугільних; наказ МВС України, яким затверджено Порядок організації та проведення спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту; наказ МВС України від 27 листопада 2019 року № 986, яким затверджено Методики спостережень щодо оцінки радіаційної та хімічної обстановки; наказ МВС України «Про затвердження уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) за додержанням ліцензіатом вимог законодавства у сфері провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України, та інших форм розпорядчих документів» від 12 грудня 2018 року № 1007; тощо.

Висновки. Отже, окремі напрями діяльності ДСНС щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, як і принципи, на яких заснована їх реалізація, знайшли свою об'єктивізацію в положеннях нормативно-правових актів різної юридичної сили, що в своїй сукупності утворюють

нормативно-правові засади такої діяльності. Сукупність таких нормативно-правових актів, які визначають нормативно-правові засади діяльності ДСНС щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, представлена наступним чином: Конституція України, міжнародні договори України, закони України, підзаконні нормативно-правові акти – укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази МВС України.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 6: Т–Я. 2004. 768 с.
2. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: питання теорії та практики: моногр. Харків : Діса плюс, 2016. 688 с. URI: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/7754>
3. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про міжнародні договори України : закон України від 29.06.2004 № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. Ст. 540.
5. Кодекс цивільного захисту України: закон України від 02.10.2012 № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34-35. Ст. 458.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту та імплементації норм міжнародного гуманітарного права у сфері цивільного захисту: закон України від 09.07.2022 № 2394-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 63. Ст. 3777.
7. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052. *Офіційний вісник України*. 2015. № 102. Ст. 3514.
8. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.