
УДК 340.13

<https://doi.org/10.34142/23121661.2024.40.01>

orcid.org/0000-0002-0328-7241

© Нечитайленко А.О., 2024

orcid.org/0000-0001-7461-7909

© Нечитайленко В.А., 2024

А.О. Нечитайленко,

В.А. Нечитайленко

**ПІДЗАКОННА ПРАВОТВОРЧІСТЬ У
ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ
НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ
ВОЄННОГО СТАНУ**

A. Nechitaylenko, V. Nechitaylenko

**BY-LAW IN ENSURING
THE LIVELIHOOD OF THE
POPULATION OF UKRAINE
UNDER MARTIAL LAW**

Анотація. У статті на основі відповідних положень теоретико-правової науки, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів і сучасної практики їх реалізації, а також наукових публікацій виявлено деякі проблеми правового регулювання діяльності органів, що забезпечують життєдіяльність населення в умовах воєнного стану, та ліквідують наслідки ворожих дій на території України. Визначено також роль у цьому працівників підприємств та організацій критичної інфраструктури. Висловлено пропозиції щодо удосконалення законодавства про їх взаємодію.

Ключові слова: теоретико-правова наука, підзаконна правотворчість, підзаконні нормативно-правові акти, правоохоронні органи, взаємодія, воєнний стан, агресія, екологічний контроль, органи з надзвичайних ситуацій, техногенна ситуація, ліквідація наслідків

Annotation. In the article, based on the relevant provisions of theoretical and legal science, legislative and by-law normative legal acts and the modern practice of their implementation, as well as scientific publications, some problems of legal regulation of the activities of bodies that ensure the vital activities of the population in conditions of martial law and eliminate the consequences of hostile actions on the territory of Ukraine, in particular, the State Environmental Inspection of Ukraine and the State Emergency Service of Ukraine and their territorial bodies.

Attention is drawn to the fact that these bodies, which belong to law enforcement, are subjects of ensuring the national security of Ukraine, and therefore their activities in the conditions of martial law must be properly regulated. The important role of employees of state and communal enterprises, institutions and organizations of critical infrastructure in this is also noted. The legislation that currently determines their legal status is characterized. It is important that these bodies are entrusted with the responsibility of ensuring the national security of Ukraine, and that is why it is necessary to pay due attention to the effective legal regulation of their activities. The article notes that since the beginning of the aggression and the declaration of martial law in the country, the legislation that regulates the activities of these bodies has not undergone significant changes and additions, and therefore it is proposed to introduce norms that will regulate their joint activities into the regulations on the Environmental Inspection and the Emergency Service, namely on the operational exchange of information regarding the liquidation of the consequences of an ecological and man-made nature and the coordination of their actions in the liquidation of the consequences of enemy shelling.

In addition, the crucial role of difficult and dangerous work of medical workers and employees of other state and communal enterprises and organizations in the speedy restoration of damaged infrastructure facilities is noted, and it is proposed to provide for them additional benefits, compensation for damage to their health, as well as exemption from mobilization until the end of hostilities on the territory of our country.

Key words: theoretical and legal science, by-law legislation, by-law normative legal acts, law enforcement agencies, interaction, martial law, aggression, environmental control, bodies from emergency situations, man-made situation, liquidation of consequences.

Постановка проблеми. В сучасних умовах воєнного стану, коли порушено нормальну життєдіяльність значеної частини нашого суспільства, неабиякого значення набуває реалізація усіх можливостей держави з ліквідації наслідків збройної агресії, внаслідок якої знищені або суттєво пошкоджені стратегічно важливі для держави об'єкти критичної інфраструктури – гідро-та теплоелектростанції, численні підстанції, Запорізька АЕС, автомобільні та залізничні мости, важливі для розвитку економіки промислові, транспортні та сільськогосподарські підприємства, аеропорти та аеродроми, військові об'єкти. На жаль, постраждали і об'єкти суто цивільної інфраструктури – дитячі садочки, школи, вищі навчальні заклади, супермаркети та багато інших. Великою є кількість постраждалого населення – поранених та загиблих у Запорізькій, Дніпропетровській, Харківській, Сумській, а особливо в Донецькій та Луганській областях.

Тобто, в умовах сьогоденного воєнного стану особливо актуальним є завдання з ліквідації наслідків злочинних дій агресора передусім техногенного та екологічного характеру. І це є одним з напрямків забезпечення національної безпеки України. Адже згідно з Законом України «Про основи національної безпеки України» [1] вона забезпечується запровадженням відповідних програм, доктрин, стратегій, концепцій в оборонній, політичній, економічній, соціальній, науково-технологічній, інформаційній та інших сферах суспільного

буття. І саме у цьому законі забезпечення техногенно та екологічно безпечних умов життєдіяльності нашого суспільства визнано одним з пріоритетних національних інтересів.

Зокрема, основними напрямками політики в техногенній та екологічній сферах він визнав: постійний контроль за станом навколишнього природного середовища, усунення будь-яких загроз для здоров'я населення, ліквідацію наслідків шкідливого впливу діяльності промислових підприємств, а також людської діяльності, яка спричиняє шкоду навколишньому природному середовищу. До цього, безумовно, слід додати і ліквідацію відповідними державними органами та їх підрозділами наслідків техногенного та екологічного характеру, спричинених обстрілами з боку агресора.

Забезпечення національної безпеки України, крім Міністерства оборони України, Служби безпеки України, Національної гвардії України, згідно з Законом «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [2] є компетенцією також і інших органів, діяльність яких саме й спрямована на ліквідацію шкідливих наслідків техногенного та екологічного характеру. Таких як: Державна служба України з надзвичайних ситуацій (надалі – ДСУНС або Служба з надзвичайних ситуацій) та Державна екологічна інспекція України (надалі – ДЕІУ або Екологічна інспекція) з їх територіальними підрозділами. І хоча згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303 «Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану» [3] здійснення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю) в умовах воєнного стану було припинене, їм дозволено було виконувати свої функції, якщо існує загроза, що негативно впливає на забезпечення безпеки держави, на захист навколишнього природного середовища, а також на життя та здоров'я людини, її права та законні інтереси, що ми й маємо на сьогоднішній день.

Отже, ці два державні органи виконують дуже тісно пов'язані між собою функції ліквідації наслідків техногенного та екологічного характеру.

Крім того, значний внесок у справі ліквідації наслідків ворожих обстрілів вносить, без перебільшення, важка і небезпечна праця працівників державних та комунальних підприємств і організацій з оперативного ремонту залізничних колій, мереж та устаткування, автомобільних шляхів, мостів, об'єктів газо- та електропостачання, цивільних інфраструктурних об'єктів, житлових будинків. Тисячі людських життів врятували працівники нашої медико-санітарної служби.

Утім, норми чинного законодавство не передбачають механізмів їх взаємодії, а науковці-правники, у тому числі й представники теоретико-правової науки, не приділили ще належної уваги цьому актуальному питанню, яке і в час ведення військових дій потребує досліджень. Передусім мається на увазі відсутність підзаконних нормативно-правових актів, норми яких

передбачали б порядок взаємодії між собою державних органів та їх територіальних підрозділів у справі забезпечення життєдіяльності населення країни в умовах воєнних дій і необхідності ліквідації їх шкідливих наслідків.

Аналіз публікацій за темою цього дослідження. Деякі правові проблеми взаємовідносин між вказаними вище органами, що здійснюють функції екологічного та техногенного характеру з іншими правоохоронними органами, досліджувались окремими представниками юридичної науки, зокрема й теоретико-правової – Є. Гетьманом, М.В. Вилегжаніною, Л.М. Горбуновою М.В. Красновою, Г.І. Балюк, І.Д. Бобковою, А.М. Кулішем, І.Д. Казанчуком, І. Смітюх, М.В. Сарапіною, У.В. Антонюк, які в своїх публікаціях також проводили дослідження окремих проблем підзаконної правотворчості з регулювання діяльності правоохоронних органів, які реалізують свою компетенцію, зокрема, й у сферах забезпечення техногенної та екологічної безпеки.

Так, Є. Гетьман свої наукові праці присвятив визначенню поняття, ознак та функцій підзаконних нормативно-правових актів [4], які стали предметом і цього нашого дослідження, а також детально охарактеризував їх види [5]. Горбунова Л. М. на рівні своєї дисертації детально розглянула організаційно-правові питання забезпечення законності шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів [6]. М.В. Вилегжаніна, досліджуючи питання щодо призначення та функцій нормативно-правового акту, значну увагу приділила підзаконним нормативно-правовим актам, призначенням яких є встановлення механізму реалізації законів, зокрема й у сфері забезпечення життєдіяльності населення [7]. М.В. Краснова, А.Г. Бобкова та Г.І. Балюк присвятили свою наукову працю дослідженню науково-методологічних та практичних проблем правового регулювання питань забезпечення екологічної безпеки України, практичного захисту населення та окремих територій держави при надзвичайних екологічних ситуаціях природного та техногенного характеру, правові засади забезпечення екологічної безпеки в діяльності Збройних сил України [8]. І.Д. Казанчук на наш погляд, найбільш детально охарактеризував систему та повноваження відповідних державних органів та їх територіальних підрозділів, створених для досягнення мети забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища [9]. І. Смітюх підготувала аналітичний матеріал щодо повноважень органів державного нагляду (контролю), на яких із запровадженням воєнного стану законодавцем було введено мораторій на їх право проводити перевірки суб'єктів господарювання у межах своєї компетенції. Цим її матеріалом обґрунтовується необхідність відновити можливість проведення контрольних перевірок органів державного контролю [10]. А.М. Куліш в своїх наукових дослідженнях висвітлював питання щодо сутності правоохоронних органів України та основних

напрямоків їх взаємодії між собою, у тому числі й у сфері техногенної та екологічної безпеки, а також необхідності прийняття відповідних актів підзаконної правотворчості [11]. С. Попов та І. Присяжнюк висловили свої думки щодо розробки на основі вже прийнятих та тих, що мають бути прийняті за сучасних умов підзаконних нормативно-правових актів відповідних правових механізмів взаємодії і координації суб'єктів протидії надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх можливих наслідків, провели межу між поняттями «взаємодія» і «координація» та розкрили їх зміст [12]. Викликала зацікавленість також публікація У.В. Антонової, в якій вона розглянула деякі аспекти здійснення державного екологічного нагляду (контролю) в Україні в умовах воєнного стану [13].

Метою написання цієї статті є дослідження на основі теоретико-правового вчення особливостей правового регулювання та практики взаємодії органів, покликаних ліквідувати наслідки техногенного та екологічного характеру, а також внесення пропозицій щодо підвищення її ефективності в умовах воєнного стану шляхом внесення певних змін до підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність цих органів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, і ДЕІУ, і ДСУНС є центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через, відповідно, Міністра захисту довкілля та природних ресурсів України і Міністра внутрішніх справ України. Якщо основним завданням Екологічної інспекції згідно з Положенням про неї [14] є реалізація державної політики із здійснення контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів у всіх його проявах, то органи Служби з надзвичайних ситуацій виконують особливі функції із цивільного захисту населення, ліквідації наслідків техногенних і природних катастроф, і її діяльність також регламентується Положенням про неї [15].

Обидва ці державні органи під час виконання покладених на них завдань взаємодіють в установленому порядку з іншими державними органами, а також допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, Урядом України, місцевими державними (військовими) адміністраціями, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також окремими підприємствами, установами та організаціями.

Аналіз законодавства, що регламентує діяльність цих органів, а також саме їх призначення, функції і практика роботи в умовах воєнного стану, дозволяє виокремити основні напрямки їх взаємодії.

Так, органи Екологічної інспекції: повідомляють відповідні підрозділи Служби з надзвичайних ситуацій про факти виявлення ними при здійсненні

контрольних заходів порушення загальнообов'язкових правил, нагляд за додержанням яких здійснюють відповідні підрозділи Служби з надзвичайних ситуацій; інформують щодо можливості настання надзвичайних ситуацій внаслідок грубого порушення радіаційних чи екологічних норм, виявлених під час здійснення екологічного контролю. Як свідчить практика діяльності цих органів в умовах воєнних дій, Екологічна інспекція допомагає наявними силами та засобами підрозділам ДСУНС в ліквідації наслідків надзвичайних екологічних ситуацій.

При виконанні ж своїх функцій органи та відповідні підрозділи Служби з надзвичайних ситуацій, отримавши повідомлення органів Екологічної інспекції про виявлені ними перевищення допустимих екологічних чи радіаційних норм і правил внаслідок ворожих обстрілів, надсилають своїх фахівців для ліквідації наслідків цих обстрілів. Навіть при самих тільки загрозах виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру органи Служби з надзвичайних ситуацій надсилають свої сили і засоби для їх усунення.

На цей час немає, на жаль, відповідних нормативно-правових актів, що регулювали б відносини щодо взаємодії органів Екологічної інспекції із Службою з надзвичайних ситуацій, а отже, існувала та існує зараз необхідність внесення доповнень до положень про ці органи. Останніми роками зміни до них вносились, але вони не стосувалися правового регулювання взаємовідносин цих органів і, що найважливіше, не враховували особливості їх сумісної діяльності в умовах воєнного стану.

На нашу думку, в них мають бути відображені: основні напрямки, завдання та принципи взаємодії цих органів, форми та методи їх реалізації з урахуванням їх спільної роботи в сьогоdnішніх непередбачуваних умовах.

Видається за необхідне визначити такі основні напрямки їх взаємодії:

- 1) по можливості, оперативний обмін інформацією, яка зумовлює спільну діяльність цих органів;
- 2) розробка та здійснення конкретних заходів щодо сумісної ліквідації наслідків ворожих обстрілів об'єктів критичної та цивільної інфраструктури;
- 3) створення спільних штабів для оперативної координації сумісних дій;
- 4) узагальнення результатів такої сумісної діяльності та на їх підставі розробка нових форм взаємодії;
- 5) надання відповідним державним органам, а також органам місцевого самоврядування, іншим самоврядним організаціям та їх посадовим особам необхідної допомоги в їх діяльності по контролю за додержанням відповідних технічних, екологічних та радіаційних норм і правил.

Особливо необхідно, враховуючи набутий досвід сумісної діяльності з ліквідації наслідків обстрілів ворожими військами об'єктів інфраструктури, житлового сектору населених пунктів передбачити встановлення виважених

правил здійснення самих дій працівниками цих органів. Адже маємо неодинокі випадки, коли ворог наносив повторні артилерійські та ракетні удари по цим об'єктам вже після оперативного прибуття туди рятувальників та окремих небайдужих громадян, які теж оперативно прибувають на місце події і надають неоціненну допомогу при очищенні завалів, рятуванні громадян, що знаходились під ними, внаслідок чого багато хто з них загинув або був поранений.

Залишилась невирішеною і ще одна проблема правового характеру стосовно теми цього дослідження. Ще 24.03.2004 року припинив свою дію нормативно-правовий акт, який саме сьогодні, в умовах воєнного стану, більш ефективно регулював би відносини щодо діяльності і Екологічної інспекції, і Служби з надзвичайних ситуацій. Мається на увазі Положення «Про класифікацію надзвичайних ситуацій», затверджене Постановою КМУ від 15 липня 1998 р. № 1099 «Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій» [16]. Хоча й прийняте воно було ще за мирних часів, в ньому вносились певна конкретика в характеристику надзвичайних ситуацій, які саме сьогодні й виникають. Зокрема, це Положення надавало юридичне визначення надзвичайних ситуацій воєнного характеру як таких, що «пов'язані з наслідками застосування зброї масового ураження або звичайної військової зброї, під час яких виникають вторинні фактори ураження населення внаслідок зруйнування атомних і гідроелектричних станцій, складів та сховищ радіоактивних і токсичних речовин та відходів, нафтопродуктів, вибухівки, транспортних та інженерних комунікацій.».

Видається, доцільним було б на його основі та з урахуванням сьогоденного досвіду, отриманого внаслідок ведення воєнних дій на території нашої держави, затвердити подібний нормативно-правовий акт, що, вірогідно, підвищить ефективність діяльності і ДЕІУ, і ДСУНС.

Наостанок слід звернути увагу також на роль небезпечної праці працівників державних та комунальних підприємств і організацій в оперативному відновленні пошкоджених інфраструктурних об'єктів, а також медичних працівників. Необхідно на загальнодержавному рівні передбачити відносно них додаткові пільги, відшкодування за рахунок коштів місцевих бюджетів витрат на лікування внаслідок втрати здоров'я та на поховання загиблих при ліквідації наслідків обстрілів з боку окупантів. Слід також бронювати від мобілізації цих працівників: встановити не на певний термін, як це є сьогодні, а до закінчення воєнних дій на території нашої держави.

Вважаємо, що реалізація цих пропозицій у значній мірі підвищить ефективність сумісної діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Державної екологічної інспекції України, а також працівників підприємств і організацій критичної інфраструктури.

Висновки. Проведене дослідження на основі аналізу відповідних теоретико-правових досліджень, а також актів підзаконної правотворчості, норми яких регулюють відносини щодо закріплення функцій та повноважень державних органів, які в сучасних умовах здійснюють ліквідацію наслідків техногенного та екологічного характеру, дозволяє дійти висновку, що лише у тісній своїй взаємодії вони можуть оперативно і ефективно реалізовувати завдання із забезпечення належної роботи об'єктів критичної та цивільної інфраструктури, захисту екології, життєдіяльності територій, що піддалися ворожим обстрілам. При цьому були використані також публікації науковців – правників, які у тій чи іншій мірі досліджували цю проблематику.

Наголошується на тому, що з початку агресивного нападу окупанта та запровадження в країні режиму воєнного стану законодавство, яке регулює діяльність цих органів, з часу їх прийняття майже не зазнало суттєвих змін та доповнень, а тому не може вже сприяти ефективності взаємовідносин між ними. Тому в статті пропонуються нормативно закріпити положення про необхідність, зокрема: здійснювати між Екологічною інспекцією та Службою з надзвичайних ситуацій оперативний обмін інформацією, яка зумовлює спільну діяльність цих органів; розробку та здійснення конкретних заходів щодо сумісної ліквідації наслідків ворожих обстрілів об'єктів критичної та цивільної інфраструктури; створення спільних штабів для оперативної координації сумісних заходів; узагальнення результатів такої сумісної діяльності та на їх підставі розробка нових форм взаємодії.

Дуже важливо передбачити встановлення виважених правил здійснення своїх дій працівниками цих органів, враховуючи, що ворог може нанести повторні артилерійські чи ракетні удари по цим об'єктам під час оперативного прибуття туди рятувальників.

Пропонується також, з урахуванням досвіду, накопиченого за час збройної агресії, відновити дію Положення про класифікацію надзвичайних ситуацій.

В статті відзначається також роль небезпечної праці працівників державних та комунальних підприємств і організацій в оперативному відновленні пошкоджених інфраструктурних об'єктів, а також медичних працівників. Пропонується на загальнодержавному рівні передбачити відносно них додаткові пільги, відшкодування спричиненої шкоди їх здоров'ю, а також їх бронювання від мобілізації не на певний термін, а до закінчення воєнних дій на території нашої держави.

Вважаємо, що реалізація цих пропозицій у значній мірі підвищить ефективність сумісної діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій та Державної екологічної інспекції України, а також працівників підприємств і організацій критичної інфраструктури.

Література

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 11. Ст. 50.
3. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2022 № 303. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-п#Text>.
4. Гетьман Є. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види. Вісник Національної академії правових наук України № 2 (77). 2014. С. 92-100.
5. Гетьман Є. А. Види підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія право. Вип. 23. Ч. II. Т. 1. С. 12–15.
6. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. М. Горбунова ; Київ. нац. екон. ун-т. К., 2005. 21. с.
7. Вилегжаніна М. В. Функції нормативно-правового акта. Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія. 2010. № 2. С. 31–36.
8. Проблеми права екологічної безпеки : навч. посіб. / М.В. Краснова, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова [та ін.] ; під заг. ред. М.В. Красної та Р.С. Кіріна; відп. ред. В.І. Андрейцев; М-во освіти і науки України. Київ. нац. ун-т, Нац. гірн. ун-т. Дніпро: НГУ. 2016. 575 с.
9. Казанчук І.Д. Адміністративно-правова система суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки в Україні. *Право і суспільство*. 2016. №5. С. 95-102.
10. Смітюх І. Особливості проведення перевірок під час воєнного стану. Аналітичний матеріал URL: <https://jurliga.ligazakon.net/analitycs/214598>.
11. Куліш А. М. Поняття й ознаки взаємодії правоохоронних органів України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 90-93.
12. Попов С., Присяжнюк І. Техногенно-екологічна безпека і надзвичайні ситуації: механізми координації та взаємодії. URL: <http://uran.oridu.odessa.ua/article/view/201817>.
13. Антонюк У. В. Державний екологічний нагляд (контроль) в Україні в умовах воєнного стану. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття* (до 25-річчя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права) : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 червня 2022 р.) / за загальною редакцією С. В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика». 2022. Т. 1. С. 651-654. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/19729>.
14. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію : постанова КМУ від 19 квітня 2017 року №275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-п#Text>.
15. Про Затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-п#Text>.
16. Про порядок класифікації надзвичайних ситуацій : Постанова КМУ від 15 липня 1998 р. № 1099. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1099-98-п#Text>.