
**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС.
ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

УДК 342.95:351.86

Буличев Андрій Олегович,кандидат юридичних наук, начальник відділу
ДНДІ МВС України, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-2734-7066**Буличева Наталія Анатоліївна,**кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри приватного права
Київського університету імені Бориса Грінченка, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0002-7902-6646**Грущенко Олена Анатоліївна,**кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань
Національної академії внутрішніх справ, м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0001-8167-0214**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ
І ПІДРОЗДІЛІВ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ ПРИ РЕАГУВАННІ НА
НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ НА ДЕРЖАВНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ
РІВНЯХ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ**

У статті проаналізовано проблемні питання правового забезпечення взаємодії органів і підрозділів системи МВС при реагуванні на надзвичайні ситуації в умовах воєнного стану та шляхи їх вирішення. Надано інформацію щодо кількості потенційно небезпечних об'єктів в Україні, що потребують особливої уваги в умовах сьогодення. На підставі аналізу законодавства України запропоновано вироблення на державному рівні об'єднаного єдиного інформаційно-аналітичного комплексу (системи) моніторингу, прогнозування надзвичайних ситуацій різної генези та їх наслідків, визначення показників ризику та здійснення районування території України щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій та його реалізацію шляхом співпраці центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, зокрема столиці, підприємств, установ, організацій різних форм власності.

Ключові слова: *правове забезпечення взаємодії, взаємодія органів і підрозділів системи МВС, реагування на надзвичайні ситуації в умовах воєнного стану, взаємодія у сфері цивільного захисту, співпраця на державному та місцевому рівнях.*

Постановка проблеми. Серед найважливіших цілей людства за всіх часів було досягнення високої якості життя та його безпеки. Тому, значення безпеки, її місце в загальній структурі організації життя соціуму й зараз суттєво зростає. Отже, найваж-

ливішим пріоритетом сучасного життя загалом стає забезпечення комплексної безпеки особистості, суспільства, прагнення спільними зусиллями створити безпечні умови життя в державі [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз сучасних наукових праць свідчить, що в Україні проблематику реагування на надзвичайні ситуації та їх вплив на людину і довкілля вивчали такі науковці й фахівці: О. Барило, В. Биков, М. Болотських, П. Валянський, В. Васійчук, В. Гречанінов, О. Гудович, С. Гур'єв, Ю. Давигора, Б. Данилишин, В. Доманський, С. Домбровська, Л. Жукова, О. Карпенко, С. Качан, Н. Клименко, О. Ковальов, В. Мазуренко, О. Малеван, В. Михайлов, В. Молотай, С. Мохняк, Н. Нижник, Ю. Переверзін, С. Потеряйко, Я. Радиш, А. Ромін, В. Садковий, А. Ткачук, В. Тищенко, О. Труш, Л. Шевченко та ін.

Водночас, науковці недостатньо зосередилися на дослідженні реагування на надзвичайні ситуації (далі – НС), які виникли внаслідок військової агресії, що й стало предметом нашого наукового пошуку.

Так, незважаючи на наявність наукових праць, присвячених зазначеній проблематиці, поза увагою вчених залишилися принципові питання, що стосуються правового забезпечення взаємодії органів системи МВС при виникненні НС природного характеру в умовах воєнного стану.

Мета дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу наукової та спеціальної літератури, емпіричних та інформаційно-аналітичних матеріалів, чинного законодавства України та практичної діяльності органів системи МВС одержати науково обґрунтовані висновки та пропозиції щодо правового забезпечення взаємодії органів системи МВС при виникненні НС природного характеру в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. На території України зареєстровано більше 22 тис. об'єктів, які належать до категорії потенційно небезпечних об'єктів, та 6,2 тис. об'єктів підвищеної небезпеки. До їх кількості входять промислові підприємства, шахти, кар'єри, магістральні газо-, нафто- і продуктопроводи, гідротехнічні споруди, вузлові залізничні станції, мости, тунелі, накопичувачі та полігони промислових відходів, місця збереження небезпечних речовин та боєприпасів. Потенційну небезпеку щодо можливого руйнування або виникнення масштабних аварій на них становить абсолютна більшість з цих об'єктів, які створювались у 30–60 роках, тому вони морально застаріли та виробили свій ресурс. Більш докладну офіційну інформацію можна отримати в щорічній Національній доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні (далі – Доповідь), яка готується щороку з 2004 року. При цьому, в кожній Доповіді надається інформація про проблемні питання у сфері цивільного захисту та пропозиції щодо шляхів їх вирішення, у тому числі щодо питань взаємодії у цій сфері, але дієвої реалізації ці пропозиції не мають, а проблеми, якщо й вирішуються, то тільки частково [2].

У зв'язку із обставинами, пов'язаними із військовою агресією російської федерації проти України, Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» введено воєнний стан із 05 год 30 хв 24 лютого 2022 року, який триває й донині.

З цього часу через постійність виникнення нових загроз, небезпек оперативність взаємодії органів і підрозділів системи МВС, різних служб та відомств як на місцевому, так і на державному рівнях у спільному виконанні нагальних завдань із налагодження безперебійності функціонування всіх господарюючих суб'єктів, органів влади, соціальних служб тощо набуває першочергового значення. І якраз на державу в особі її уповноважених органів, насамперед органів системи МВС, покладається обов'язок забезпечувати підвищений сьогодні рівень безпеки своїх громадян, який би максимально відповідав нинішнім потребам та суспільним запитам у обставинах, що постійно змінюються.

Тому, взаємодія органів та підрозділів системи МВС під час ліквідації наслідків НС, особливо в умовах війни, є критично важливою. Цей процес забезпечує координацію між різними структурами для ефективної реакції на кризові ситуації.

Взаємодія дає змогу об'єднати зусилля Національної поліції України, Національної гвардії України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій та інших підрозділів для швидкого реагування на НС. Це забезпечує оптимальне використання ресурсів, знижує час реакції та забезпечує загальну ефективність дій.

Отже, взаємодія в системі МВС є критично важливою для забезпечення безпеки громадян та країни загалом і під час НС.

Слід зазначити, що питання взаємодії під час ліквідації наслідків НС в Україні регулюється положеннями кількох нормативно-правових актів, зокрема:

Кодексом цивільного захисту України як базовим законодавчим документом у сфері ЦЗ [3];

Положенням про єдину державну систему цивільного захисту [4], яким визначається склад органів управління та сил ЦЗ, планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ), порядок виконання нею завдань та організації взаємодії.

Для організації взаємодії відпрацьовуються відповідні плани. На державному рівні постановою Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 року № 223 затверджений План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня, невід'ємною складовою якого є розділ «Взаємодія органів управління і сил ЦЗ» [5].

З метою організації взаємодії та взаємoinформування в разі загрози або виникнення НС Державною службою з надзвичайних ситуацій спільно з центральними органами виконавчої влади розроблено відповідну Інструкцію про порядок взаємодії між Державною службою з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на НС, пожежі та небезпечні події (далі – Інструкція) [6].

Водночас, у цій Інструкції не враховано зміни, що стосуються розширення повноважень зазначених органів з огляду на особливості воєнного стану, які були внесені до Закону України «Про Національну поліцію», «Про Національну гвардію», «Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій».

Зокрема, Закон України «Про Національну поліцію» [7] доповнено новими пунктами, в яких визначено, що поліція відповідно до покладених на неї завдань:

організовує роботу з надання, позбавлення та підтвердження допуску поліцейських до проведення спеціальних вибухотехнічних робіт (п. 40 ч. 1 ст. 23);

здійснює техніко-криміналістичне забезпечення огляду місця події, в тому числі пов'язаної з пожежами, та спеціальні вибухотехнічні роботи за фактами скоєння вибухів, надходження повідомлень про виявлення підозрілих вибухонебезпечних предметів, загрозу вибуху (п. 41 ч. 1 ст. 23);

використовує повітряні судна, безпілотні повітряні судна, транспортні засоби, що рухаються по поверхні води або під нею, у тому числі дистанційно керовані (п. 47 ч. 1 ст. 23);

вживає заходів для запобігання, виявлення та припинення порушень порядку та правил використання повітряного простору України експлуатантами безпілотних повітряних суден над визначеною територією чи об'єктом із спеціальним режимом або над місцем здійснення спеціального поліцейського контролю, проведення операцій із припинення правопорушення (п. 48 ч. 1 ст. 23).

Проте, наведені зміни й досі не внесені до Інструкції, а саме до ч. 2 розд. III, що стосується компетенції НПУ.

У Законі України «Про Національну гвардію України» [8] ст. 12 доповнено п. 23, в якому вказано, що Національна гвардія України відповідно до покладених на неї завдань та функцій зобов'язана проводити роботи із розмінування (виявлення, знешкодження та знищення) вибухонебезпечних предметів на територіях, які надані для розміщення і постійної діяльності органів військового управління, з'єднань, військових частин (підрозділів), вищих військових навчальних закладів, навчальних військових частин (центрів), баз, закладів охорони здоров'я та установ Національної гвардії України, а також у місцях виконання завдань за призначенням під час дії воєнного стану, в особливий період та у разі необхідності у мирний час. Слід зауважити, що ці зміни також не внесені в Інструкцію, а саме в ч. 3 розд. III, що стосується компетенції Національної гвардії України.

У Положенні про Державну службу України з надзвичайних ситуацій [9] ч. 3 доповнено новими пунктами, а саме:

11¹) веде безпосередньо та через свої територіальні органи облік пожеж та їх наслідків, проводить в установленому законодавством порядку перевірку повноти і якості ведення обліку пожеж у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, на підприємствах, в установах та організаціях;

12) реалізує державну політику з питань організації та виконання заходів з евакуації населення, координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання із зазначених питань;

13) забезпечує здійснення заходів з мінімізації та ліквідації наслідків НС, пов'язаних із технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності під час проведення антитерористичних операцій, а також проводить просвітницьку та освітню діяльність з метою підготовки населення до дій в умовах вчинення терористичного акту;

14) залучає аварійно-рятувальні формування центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій усіх форм власності та координує їх

діяльність під час ліквідації наслідків НС державного і регіонального рівнів, організовує проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, здійснює контроль за їх проведенням.

Проте, зазначені зміни також не внесено до Інструкції, а саме до ч. 1 розд. III, що стосується компетенції Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

Отже, на підставі викладеного слід визначитися щодо необхідності внесення відповідних змін до Інструкції.

Водночас, зауважимо, що, беручи до уваги нинішні обставини воєнного стану, особливої гостроти набуло також питання вироблення на державному рівні об'єднаного єдиного інформаційно-аналітичного комплексу (системи) моніторингу, прогнозування НС різної генези та їх наслідків.

Так, п. 5 ст. 43 Кодексу цивільного захисту України та п. 35 Положення про єдину державну систему цивільного захисту передбачають, що Кабінетом Міністрів України визначаються порядок функціонування системи моніторингу і прогнозування НС, проведення моніторингу і прогнозування НС, а також перелік установ та організацій, які належать до суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування НС. А підп. 9 п. 4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій серед функцій цього ЦОВВ передбачено здійснення разом із центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями прогнозування імовірності виникнення НС, визначення показників ризику та здійснення районування території України щодо ризику виникнення НС.

Наразі в цій сфері діє Положення про державну систему моніторингу довкілля [10]. Також на територіальному рівні розпорядженнями обласних державних адміністрацій затверджуються положення про систему моніторингу і прогнозування НС територіальної підсистеми ЄДСЦЗ певної області. Однак Положення про систему моніторингу НС, затвердженого відповідною постановою Кабінету Міністрів України, як це передбачає Кодекс цивільного захисту України, досі немає. За даними офіційного сайту Державної служби України з надзвичайних ситуацій 20 квітня 2018 року був оприлюднений проект наказу МВС «Про затвердження Регламенту взаємодії суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю і прогнозування надзвичайних ситуацій», який проходив громадське обговорення до 31 травня 2018 року. На теперішній час наказ МВС не підписано.

Висновки. З нашого погляду, з метою врегулювання цієї правової прогалини необхідно запровадити об'єднаний єдиний інформаційно-аналітичний комплекс (система) моніторингу, прогнозування та наслідків від НС – таку комплексну платформу, яка об'єднуватиме різні організаційні та технічні ресурси для ефективного відстеження, аналізу, прогнозування та реагування на НС. Ця система сприятиме забезпеченню швидкого та координованого реагування на кризові ситуації, а також управлінню наслідками таких небезпечних подій у вигляді виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті,

провадження на ній господарської діяльності. Основними компонентами та функціями такого комплексу мають стати:

моніторинг та збір інформації для забезпечення постійного моніторингу природних явищ;

аналіз та моделювання;

прогнозування;

комунікація та оповіщення;

управління процесом реагування;

аналіз наслідків та відновлення;

навчання та тренування.

Крім того, з метою подолання проблеми несвоєчасності внесення змін до базових документів у сфері забезпечення взаємодії органів системи МВС при реагуванні на НС Національній поліції України, Національній гвардії України, Державній службі України з надзвичайних ситуацій потрібно провести всебічний моніторинг нормативно-правових актів у цій сфері, підготувати проекти відповідних змін та ініціювати їх запровадження, що в результаті сприятиме якісному управлінню і взаємодії структурних підрозділів системи МВС та аварійно-рятувальних формувань, ефективному виконанню ними своїх функціональних завдань в умовах війни та формуванню безпечного середовища в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Давигора Ю.І., Молотай В.А. Дії працівників органів Національної поліції при виникненні надзвичайних ситуацій: навч. посіб. / Київ. нац. акад. внутр. справ. Київ. 2020. 156 с.
2. Малеван О.Ю., Переверзін Ю.П., Тищенко В.О. Напрями удосконалення сфери цивільного захисту держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=504> (дата звернення: 01.03.2024).
3. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 34–35. Ст. 458.
4. Положення про єдину державну систему цивільного захисту: постанова Каб. Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 22.
5. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня: постанова Каб. Міністрів України від 14.03.2018 р. № 223. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 62.
6. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події: наказ М-ва внутрішніх справ від 22.08.2016 р. № 859. *Офіційний вісник України*. 2016. № 77. С. 107.
7. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
8. Про Національну гвардію України: Закон України від 12.03.2014 р. № 876-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 17. Ст. 594.
9. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Каб. Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 242.
10. Положення про державну систему моніторингу довкілля: постанова Каб. Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. С. 91.

REFERENCES

1. Davyhora, YU.I., Molotai, V.A. (2020). Dii pratsivnykiv orhaniv Natsionalnoi politsii pry vynykennni nadzvychainykh sytuatsii. "Actions of employees of the National Police in emergency situations": study guide / Kyiv National Academy of Internal Affairs. Kyiv. 156 p. [in Ukrainian].
2. Malevan, O.YU., Pereverzin, YU.P. and Tyshchenko, V.O. (2012). Napriamy udoskonalennia sfery tsyvilnoho zakhystu derzhavy. "Directions for improving the sphere of civil protection of the state". *Public Administration: Improvement and Development*. No. 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=504> (Date of Application: 01.03.2024) [in Ukrainian].
3. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. "Civil Protection Code of Ukraine": Law of Ukraine dated October 2, 2012 No. 5403-VI. *Information of the Verkhovna Rada*. 2013. No. 34–35. Art. 458 [in Ukrainian].
4. Polozhennia pro yedynu derzhavnu systemu tsyvilnoho zakhystu. "Regulations on the unified state system of civil protection": resolution of the Cabinet of the Ministers of Ukraine dated January 9, 2014 No. 11. *Government Courier*. 2014. No. 22 [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Planu reahuvannia na nadzvychaini sytuatsii derzhavnoho rivnia. "On the approval of the Plan for responding to emergency situations at the state level": resolution of the Cabinet of the Ministers of Ukraine dated March 14, 2018 No. 223. *Government Courier*. 2018. No. 62 [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennia Instruksii pro poriadok vzaiemodii mizh Derzhavnoiu sluzhboiu Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii, Natsionalnoiu politsiieiu Ukrainy ta Natsionalnoiu hvardiieiu Ukrainy u sferi zapobihannia i reahuvannia na nadzvychaini sytuatsii, pozhezhi ta nebezpechni podii. "On the approval of the Instructions on the procedure for cooperation between the State Service of Ukraine for Emergency Situations, the National Police of Ukraine and the National Guard of Ukraine in the field of prevention and response to emergency situations, fires and dangerous events": Order of the Ministry of Internal Affairs of August 8, 2016 No. 859. *Ofitsiyni Visnyk Ukrainy*. 2016. No. 77. P. 107 [in Ukrainian].
7. Pro Natsionalnu politsiiu. "On the National Police": Law of Ukraine dated July 2, 2015 No. 580-VIII. *Information of the Verkhovna Rada*. 2015. No. 40–41. Art. 379 [in Ukrainian].
8. Pro Natsionalnu hvardiiu Ukrainy. "About the National Guard of Ukraine": Law of Ukraine dated March 12, 2014 No. 876-VII. *Information of the Verkhovna Rada*. 2014. No. 17. Art. 594 [in Ukrainian].
9. Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii. "Regulations on the State Service of Ukraine for Emergency Situations": Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 16, 2015 No. 1052. *Government Courier*. 2015. No. 242 [in Ukrainian].
10. Polozhennia pro derzhavnu systemu monitorynhu dovkillia. "Regulations on the state environmental monitoring system": Resolution of the Cabinet of the Ministers of Ukraine dated March 30, 1998 No. 391. *Ofitsiyni Visnyk Ukrainy*. 1998. No. 13. 91 p. [in Ukrainian].

Bulychev Andrii,Candidate of Juridical Sciences, Head of the Department,
State Research Institute MIA Ukraine, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-2734-7066**Bulycheva Nataliia,**Candidate of Juridical Sciences, Docent, Associate Professor of the
Department, Borys Grinchenko Kyiv University, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0002-7902-6646**Hrushchenko Olena,**Candidate of Juridical Sciences, Docent, Associate Professor of the
Department, National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0001-8167-0214**TOPICAL ISSUES OF LEGAL SUPPORT FOR THE INTERACTION OF BODIES
AND UNITS OF THE MIA SYSTEM IN RESPONDING TO EMERGENCIES AT
THE STATE AND LOCAL LEVELS UNDER MARTIAL LAW**

The article analyzes the problematic issues of legal support for the interaction of bodies and units of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine when responding to emergency situations under martial law and ways to solve them; provided information on the number of potentially dangerous objects in Ukraine that require special attention in today's conditions; based on the analysis of the legislation of Ukraine, it is proposed to develop at the state level a unified information and analytical complex (system) for monitoring and forecasting emergency situations of various genesis and their consequences - such a comprehensive platform that will combine various organizational and technical resources for effective tracking, analysis, forecasting and response to emergencies. This system will contribute to a quick and coordinated response to crisis situations at the state and local levels, in particular, in the capital, as well as elimination of the consequences of such dangerous events in the form of a threat to the life or health of the population, a large number of dead and injured, causing significant material damage, and as well as the impossibility of living on such a territory or object, carrying out economic activities on it. The main components and functions of such a complex should be: monitoring and collection of information to ensure continuous monitoring of natural phenomena; analysis and modeling; prognostication; communication and notification; management of the response process; analysis of consequences and recovery; training and training.

In addition, it is stated that in order to overcome the problem of the untimeliness of making changes to basic documents in the sphere of ensuring the cooperation of the bodies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine when responding to emergency situations, the National Police of Ukraine, the National Guard of Ukraine, the State Migration Service of Ukraine need to conduct a comprehensive monitoring of regulatory and legal acts in this

sphere, prepare projects of relevant changes and initiate their implementation, which will ultimately contribute to the high-quality management and interaction of structural divisions of the Ministry of Internal Affairs and emergency rescue formations, their effective performance of their functional tasks in war conditions and the formation of a safe environment in Ukraine.

Keywords: legal provision of interaction, interaction of bodies and divisions of the Ministry of Internal Affairs, response to emergency situations under martial law, interaction in the field of civil protection.

Отримано 03.04.2024