



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 6203 від 22.10.2021  
Кабінет Міністрів України

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки»**

У проекті, метою якого, як зазначено у п. 1 пояснювальної записки до нього, є «вирішення проблемних питань, пов'язаних із охороною життя та здоров'я людей, майна і навколишнього природного середовища від пожеж та запобігання їх виникненню», пропонується внести відповідні зміни до Кодексу цивільного захисту України (далі – КЦЗ), законів України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб - підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності», «Про технічні регламенти та оцінку відповідності». У цих змінах, зокрема, пропонується: викласти деякі терміни, які вживаються у КЦЗ, у новій редакції («пожежа», «пожежна безпека» тощо); запровадити вимоги щодо забезпечення безперешкодного доступу посадових осіб центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, для здійснення планових і позапланових заходів державного нагляду (контролю), сил цивільного захисту – для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у разі виникнення пожеж та інших небезпечних подій; визначити засади державного регулювання та управління ризиками у сфері техногенної та пожежної безпеки (нова стаття 43-1 КЦЗ), державного ринкового нагляду (нова стаття 46-2 КЦЗ) тощо.

Прийняття проекту, на думку суб'єкта права законодавчої ініціативи, «позитивно вплине на здійснення господарської діяльності суб'єктами господарювання та зменшить регуляторну роль держави, а також удосконалив вимоги Кодексу щодо функціонування органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» (п. 8 пояснювальної записки до нього).

Проект на момент підготовки висновку не включено до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

Головне управління, проаналізувавши проект, вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступне.

1. У п. 33 ч. 1 ст. 2 КЦЗ (у редакції проекту) термін «пожежна безпека» визначається як «стан захищеності життя та здоров'я людини, суспільства і держави від пожеж, який характеризується досягненням прийнятного рівня пожежного ризику та ризику виникнення пожежі».

Проте зі змісту цього визначення вбачається незрозумілим, який саме «рівень пожежного ризику» вважатиметься прийнятним для забезпечення пожежної безпеки, оскільки у ч. 4 нової статті 43-1 КЦЗ йдеться про «абсолютно прийнятний» та «умовно прийнятний» ризик. Крім цього, залишається невизначеним, у чому саме полягає відмінність між *пожежним ризиком* та *ризиком виникнення пожежі*.

Дискусійним виглядає запропонований у цьому визначенні зв'язок *прийнятного рівня ризику* зі *станом захищеності* життя та здоров'я людини, оскільки такий стан має характеризуватись, на думку Головного управління, *відсутністю* ризику, як це передбачено у чинній редакції цього поняття, («пожежна безпека – відсутність неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж та пов'язаної з ними можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю»). Варто також врахувати, що запропоноване у новій статті 43-1 КЦЗ державне регулювання та управління ризиками у сфері техногенної та пожежної безпеки на основі ризик-орієнтованого підходу передбачає «запобігання виникненню пожеж та інших небезпечних подій», *забезпечення досягнення «гарантованого рівня безпеки громадян та суспільства»* з урахуванням наявних трудових, економічних та матеріально-технічних ресурсів (абзаци 1, 2 ч. 1 цієї статті), що відповідає як чинному визначенню «пожежної безпеки», так і визначенню змісту терміну «техногенної безпеки», під якою розуміється «відсутність ризику виникнення аварій та/або катастроф на потенційно небезпечних об'єктах, а також у суб'єктів господарювання, що можуть створити реальну загрозу їх виникнення» (п. 43 ч. 1 ст. 2 КЦЗ), внесення змін до якого у проекті не передбачено.

Окрім того, Головне управління звертає увагу, що у запропонованому визначенні терміну «пожежна безпека» відсутнє посилення на необхідність врахування при її визначенні впливу на «довкілля», як це передбачено у чинній редакції цього терміну, (де йдеться про «пожежну безпеку» як «відсутність неприпустимого ризику... завдання шкоди ... довкіллю»). Звертаємо увагу, що «довкілля», яке є синонімом поняття «навколишнє природне середовище», є одним із основних об'єктів правового регулювання КЦЗ, відповідно до ч. 1 ст. 1 якого «Кодекс цивільного захисту України 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....».

Аналогічне зауваження щодо відсутності регулювання впливу на довкілля (навколишнє природне середовище) стосується й нової статті 43-1 КЦЗ щодо

запровадження ризик-орієнтованого підходу при управлінні ризиками техногенної та пожежної безпеки.

2. У змінах до ч. 1 ст. 18 КЦЗ (новий п. 19-1) до повноважень інших центральних органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту пропонується віднести *«забезпечення безперешкодного доступу посадових осіб центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, для здійснення планових і позапланових заходів державного нагляду (контролю), сил цивільного захисту - для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у разі виникнення пожеж та інших небезпечних подій»*. Проте, на думку Головного управління, забезпечення безперешкодного доступу відповідних осіб для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт у разі виникнення пожеж та інших небезпечних подій має бути обов'язком цих органів і не потребує окремого визначення їх як повноважень цих органів. Крім того, у вказаних змінах доречним було б уточнити, на які об'єкти має забезпечуватися такий доступ відповідними центральними органами виконавчої влади. Зазначимо також, що забезпечення виконання вказаної вимоги охоплюється, зокрема, чинними п.п. 1, 8 ч. 1 цієї статті щодо забезпечення центральними органами виконавчої влади цивільного захисту у сфері суспільного життя, в якій реалізує державну політику відповідний орган виконавчої влади; забезпечення виконання аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, заходів і робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій тощо.

Аналогічне зауваження стосується й відповідних пропозицій до ст. 19 КЦЗ (новий пункт 29-1 ч. 1; новий пункт 30-1 ч. 2 цієї статті) щодо повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту.

3. Запропоновані у проекті зміни до ст. 20 КЦЗ вимагають доопрацювання. Зокрема:

3.1. Зміна назви ст. 20 КЦЗ з «Завдання і обов'язки суб'єктів господарювання» на «Завдання і обов'язки суб'єктів господарювання — юридичних осіб» не враховує того, що у ч. 3 цієї статті визначені інші суб'єкти, на яких поширюється дія цієї статті (громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці).

Аналогічне зауваження стосується й ч. 1 нової редакції ст. 65 КЦЗ, у якій пропонується визначити, що центральний орган виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням (виконанням) вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері техногенної та пожежної безпеки щодо суб'єктів господарювання - *юридичних осіб* (за чинною редакцією (п. 2 ч. 1 ст. 65 КЦЗ) - щодо суб'єктів господарювання, якими згідно зі ст. 55 Господарського кодексу України є не лише юридичні особи, а й громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці).

Крім того, необхідність поширення заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки на суб'єктів господарювання-фізичних осіб впливає із запропонованих у проекті змін до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб - підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності», згідно з яким органи державного нагляду (контролю), їх посадові особи проводять планові та позапланові заходи державного нагляду (контролю) за додержанням державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності *щодо фізичних осіб - підприємців та юридичних осіб* законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки.

3.2. Згідно з новим пунктом 3 ч. 1 ст. 20 КЦЗ до завдань і обов'язків суб'єктів господарювання – юридичних осіб належить, зокрема, «розміщення інформації про заходи безпеки життєдіяльності, поведінку працівників, дії населення в разі виникнення пожежі, аварії або іншої небезпечної події чи надзвичайної ситуації та інформування працівників, громадськості про стан техногенної і пожежної безпеки об'єктів нерухомого майна, що знаходяться в їх власності (користуванні)». Враховуючи, що під поведінкою, зазвичай, розуміється сукупність певних дій (які можуть, зокрема, визначатися як неправомірні) було б доречним уточнити, про яку саме поведінку працівників та дії населення має зазначатися при розміщенні вказаної інформації.

4. Низку зауважень викликає запропонована у проекті редакція нової статті 43-1 «Державне регулювання та управління ризиками у сфері техногенної та пожежної безпеки» КЦЗ. Зокрема:

4.1. У зв'язку з тим, що у цій статті визначаються загальні засади державного регулювання та управління ризиками у сфері техногенної та пожежної безпеки було б логічним розташувати її на початку глави 11 «Державне регулювання діяльності суб'єктів господарювання з питань цивільного захисту», змінивши її нумерацію з 43-1 на 42-1.

4.2. Відповідно до назви у цій статті визначаються питання державного регулювання у сфері техногенної та пожежної безпеки (абз. 1 ч. 1, ч. 2, абз. 1 ч. 5 нової статті 43-1), а також питання управління ризиками у цій сфері (абз. 2 ч. 1, ч. ч. 3, 4 нової статті 43-1), які є різними функціями у системі управління, розміщення яких в межах однієї статті вбачається дискусійним. Слід також звернути увагу, що відповідно до ч. 3 нової статті 43-1 система управління ризиками техногенної та пожежної безпеки на основі ризик-орієнтованого підходу включає: аналіз ризиків; оцінку ризиків; страхування ризиків, у тому числі страхування відповідальності; визначення і реалізацію (виконання) заходів тощо. Вважаємо, що такі заходи (за логікою викладання відповідного нормативного матеріалу) мають здійснюватися, у тому числі й *суб'єктами господарювання*, у зв'язку з цим регулювання вказаного питання не виглядає таким, що належить до предмету регулювання глави 11 «Державне регулювання діяльності суб'єктів господарювання з питань цивільного захисту» КЦЗ.

4.3. В абз. 2 ч. 2 нової статті 43-1 КЦЗ визначені складові державного регулювання у сфері техногенної та пожежної безпеки, а саме: нормування рівнів ризиків; експертиза; ліцензування; технічне регулювання; державний ринковий нагляд; державний нагляд (контроль); страхування. Слід зауважити, що до цього переліку не включено *моніторинг і прогнозування надзвичайних ситуацій*, здійснення яких регулюється ст. 43.

4.4. У ч. 4 нової статті 43-1 КЦЗ зазначається, що для визначення рівнів ризиків техногенної та пожежної безпеки застосовуються такі значення: допустимий ризик; ризик, наближений до гранично допустимого; гранично допустимий ризик. Поряд з цим, чинні положення КЦЗ, до яких проектом не вносяться зміни, передбачають ризик виникнення надзвичайних ситуацій (п. 4 ч. 1 ст. 7; п. 19 ч. 2 ст. 17; п. п. 7, 13 ч. 1 ст. 20; п. 1 ч. 1, ч. 3 ст. 34). При цьому, у проекті не надається чіткого розуміння співвідношення «ризиків техногенної та пожежної безпеки» та «ризиків виникнення надзвичайних ситуацій», що може ускладнити реалізацію відповідних положень. Аналогічне зауваження стосується співвідношення оцінки наведених вище рівнів ризиків техногенної та пожежної безпеки (допустимий, наближений до гранично допустимого; гранично допустимий) та оцінки ступенів ризику, які згідно зі ст. 57 КЦЗ застосовуються до суб'єкта господарювання (*високий, середній та незначний*) під час здійснення відповідних протипожежних процедур, а також положення абз. 4 ч. 2 ст. 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», за яким всі суб'єкти господарювання, що підлягають нагляду (контролю), належать до одного з трьох ступенів ризику: *високий, середній або незначний*.

4.5. Згідно з абз. 2 ч. 5 нової статті 43-1 КЦЗ «віднесення земельних ділянок (територій), будинків, будівель, споруд, у тому числі, які будуються, їх комплексів та/або частин будь-якого призначення та форми власності до певного рівня ризику техногенної та пожежної безпеки здійснюється центральним органом виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки та/або суб'єктом господарювання - юридичною особою, який одержав відповідну ліцензію». Проте з вказаного положення залишається невизначеним порядок такого віднесення та яким саме документом воно оформлюється, що свідчить про відсутність механізму реалізації відповідних положень.

5. Згідно з ч. 1 нової статті 46-1 КЦЗ «Ліцензування господарської діяльності у сфері техногенної та пожежної безпеки» «надання послуг у сфері техногенної та пожежної безпеки і виконання робіт протипожежного призначення підлягають ліцензуванню згідно із законодавством». Водночас запропоноване формулювання не узгоджується із п. 13 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», відповідно до якого ліцензуванню підлягають «надання послуг і виконання робіт *протипожежного* призначення за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України», а також із п. 7 ч. 1 ст. 67 КЦЗ, у якому також зазначено про ліцензування

господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення.

6. Згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 55 КЦЗ (у редакції проекту) *«загальні правові та організаційні основи забезпечення пожежної безпеки в державі, регулювання відносин із зазначеного питання здійснюються відповідно до цього Кодексу, законодавчих та інших нормативно-правових актів»*, що фактично охоплюється змістом ст. 3 КЦЗ, згідно із якою *«правовою основою цивільного захисту є Конституція України, цей Кодекс, інші закони України, а також акти Президента України та Кабінету Міністрів України»*.

7. Запропоновані у проект зміни до ст. 1 Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», згідно з якими у новій редакції викладається визначення терміну «продукція» не мають відношення до предмету проекту, яким згідно з його назвою визначено *«вдосконалення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки»*. Вважаємо, що, виходячи з назви проекту, зазначена зміна не стосується предмету його регулювання.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: С. Кузнєцова, А. Мусаєва, Е. Вальковський



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA1040000008BF77900E1514902  
Дійсний до: 28.05.2022 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/03-2021/381444 від 07.12.2021



750392