



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. № 5608 від 03.06.2021
Народні депутати України
О. Бондаренко та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту»

У проекті, метою якого є, зокрема, «удосконалення законодавства, що діє у сфері цивільного захисту, підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері цивільного захисту у мирний час та в особливий період» (п. 2 пояснювальної записки до нього), пропонується внести зміни до Кодексу цивільного захисту України (далі – КЦЗ), законів України «Про транспорт», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про автомобільний транспорт», «Про регулювання містобудівної діяльності». У вказаних змінах, зокрема: до складу структури єдиної державної системи цивільного захисту включаються субланки територіальних підсистем; удосконалюється порядок введення режиму підвищеної готовності та режиму надзвичайної ситуації; уточнюються питання евакуації населення, інженерного, радіаційного та хімічного захисту населення і територій тощо.

Прийняття проекту, на думку суб'єктів права законодавчої ініціативи, надасть можливість «посилити захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, насамперед інженерного, радіаційного і хімічного захисту населення і територій; забезпечити укриття населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій, його евакуацію, навчання діям у надзвичайних ситуаціях; підвищити захист населення від впливу вибухонебезпечних предметів, які виявляються на території України внаслідок ведення бойових дій в часи минулих війн та збройної агресії Російської Федерації шляхом застосування механізмів цивільного захисту; підвищити ефективність діяльності пожежно-рятувальних підрозділів під час гасіння пожеж» (п. 6 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.

Разом з тим, зазначимо, що до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 16.06.2020 № 6895-ІХ, був включений проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту», необхідність розробки якого обґрунтовується удосконаленням законодавства у сфері цивільного захисту (п. 438 Плану). Відповідальними за розробку проекту визначено Уряд та Комітет з питань екологічної політики та природокористування, термін внесення до Верховної Ради України – IV квартал.

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

1. У проекті запроваджуються нові формування цивільного захисту – субланки ланок територіальних підсистем (ч. 4 ст. 10 КЦЗ в редакції проекту). Нагадаємо, що наразі «формування цивільного захисту утворюються як пости, ланки, групи, бригади, колони, команди та загони на непрофесійній основі і входять до складу сил цивільного захисту» (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту» від 09.10.2013 № 787). При цьому, у пояснювальній записці до проекту жодних аргументів на користь таких законодавчих нововведень не наводиться. Тим самим, на нашу думку, порушуються вимоги п. п. 1, 2 ч. 1 ст. 91 Регламенту Верховної Ради України про те, що пояснювальна записка до законопроекту має містити: 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття. Отже, необхідність запровадження нового формування цивільного захисту, на наш погляд, потребує додаткового обґрунтування.

При цьому, згідно з новою ч. 4 ст. 10 КЦЗ «субланки ланок територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту створюються органами місцевого самоврядування – в міських, селищних та сільських територіальних громадах». Водночас із ч. 3 цієї ж статті КЦЗ виключається п. 3, в якому передбачено створення ланок територіальних підсистем в обласних центрах, у містах обласного і районного значення, тобто, як можна зрозуміти із вказаних змін, в обласних центрах, містах обласного і районного значення замість ланок територіальних підсистем планується створення субланок. Проте, оскільки у проекті немає визначення змісту термінів «ланка» та «субланка», зрозуміти, зокрема, співвідношення між ними у межах територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту, а також те, в чому саме полягають особливості організації цивільного захисту у цих елементах територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту, вкрай неможливо. Також із ч. 1 ст. 8 КЦЗ виключаються слова «та їх ланок». А забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту має здійснюватись «єдиною державною системою цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем». Таким чином, вказані положення

проекту не відповідають принципу юридичної визначеності, що може ускладнити реалізацію відповідних положень. Зазначимо, що Конституційний Суд України підкреслив, що юридичну визначеність слід розуміти через такі її складові елементи: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування) (абз. 5 п.п. 3.2 п. 3 мотивувальної частини Рішення від 23.01.2020 № 1-р/2020).

2. Відповідно до оновленої ч. 8 ст. 10 КЦЗ «до складу територіальних підсистем, їх ланок та субланок входять органи управління та підпорядковані їм сили цивільного захисту, відповідні суб'єкти господарювання», а згідно з оновленою ч. 5 тієї ж ст. 10 КЦЗ «положення про ланку територіальної підсистеми та її субланку затверджується органом, що її створив». Разом з тим, предмет регулювання зазначених положень не є зрозумілим, адже ланками і субланками (як вбачається з чинних положень КЦЗ та запропонованих змін до нього), є не відокремлені структурні підрозділи державного механізму, правовий статус яких потребує закріплення у статутних документах, в тому числі їх реєстрації як юридичної особи (у разі необхідності), а *групи* органів та інших структурних утворень, *які діють на підставі закону, положень про них чи власних статутів* і на які покладається взаємодія для здійснення певних заходів щодо запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Якщо ж мається на увазі, що зазначені положення мають визначати перелік заходів, завдання та порядок взаємодії суб'єктів забезпечення цивільного захисту на місцях, то звертаємо увагу, що такі питання мають визначатись Положенням про єдину державну систему цивільного захисту, що затверджується Кабінетом Міністрів України (ч. 2 ст. 11 КЦЗ). Кабінет Міністрів затверджує також Положення про єдину державну систему цивільного захисту, а також типові положення про функціональну і територіальну підсистеми (ч. 2 ст. 8 КЦЗ). З огляду на це пропозиція про регулювання частини питань (незрозумілого змісту та обсягу) цивільного захисту локальними правовими актами різних рівнів викликає сумніви.

3. Змінами до п. 3 ч. 1 ст. 16 КЦЗ пропонується передбачити, що до повноважень Кабінету Міністрів України у сфері цивільного захисту належить встановлення порядку віднесення *території та населених пунктів територіальних громад* до відповідних груп цивільного захисту, а суб'єктів господарювання – до відповідних категорій цивільного захисту. У чинній редакції цієї норми йдеться про порядок віднесення *міст* до відповідних груп цивільного захисту. Звертаємо увагу, що у запропонованих змінах використовується некоректна термінологія, адже в конституційних нормах вживається поняття «територіальні громади сіл, селищ, міст» (ч. 1 ст. 140 Конституції України), а згідно з ч. 1 ст. 133 Основного Закону України «систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села». Тобто, про які «території» йдеться у приписах проекту, чітко незрозуміло.

Аналогічного змісту зауваження можуть бути висловлені до запропонованих приписів п. 4 ч. 1 ст. 16, п.п. 12 та 17 ч. 2 ст. 17, п. 13 ч. 1 та п. 13 ч. 2 ст. 19, п. 2 ч. 1 ст. 34, ст. ст. 54, 62 КЦЗ.

4. У проекті пропонується ч. 2 ст. 17 КЦЗ, де визначаються повноваження центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, доповнити новим п. 25¹, згідно з яким до компетенції вищевказаного органу додається здійснення заходів з *протимінної діяльності* у межах повноважень, визначених законодавством. Головне управління не має принципових заперечень до вказаного припису, оскільки у ч. 2 ст. 23 Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» визначається, що після відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаного державного кордону за рішенням Кабінету Міністрів України головування у національному органі з питань протимінної діяльності передається керівнику міністерства, *яке забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи.* Крім того, у цьому Законі зазначено, що центр гуманітарного розмінування є бюджетною установою, яка утворюється *центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності і утримується за рахунок та у межах затверджених бюджетних асигнувань на відповідний рік (ч. 2 ст. 25¹ вказаного Закону).* Отже, центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, наділений повноваженнями щодо здійснення певних заходів з протимінної діяльності.

Проте було б доцільно узгодити між КЦЗ (у редакції проекту) та Законом України «Про протимінну діяльність в Україні» назву цього органу.

5. У проекті пропонується ч. 2 ст. 21 КЦЗ доповнити новим п. 8, яким на громадян покладаються обов'язки *використовувати транспортні засоби, що перебувають у їх користуванні, для проведення евакуації (вивезення) членів сім'ї та іншого населення, яке підлягає евакуації, у разі виникнення надзвичайної ситуації.* Нагадаємо, що відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 2 КЦЗ «евакуація – організоване виведення чи вивезення із зони надзвичайної ситуації або зони можливого ураження населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення». Центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, здійснює реалізацію державної політики *стосовно заходів з евакуації населення*, координує діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання з цих питань (п. 20 ч. 2 ст. 17 КЦЗ).

Крім того, організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення, створення служб медицини катастроф, необхідних для надання екстреної медичної допомоги та життєзабезпечення населення, покладається на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту (п. 10 ч. 1, п. 10 ч. 2 ст. 19 КЦЗ), а також на суб'єктів господарювання у сфері цивільного захисту (п. 4 ч. 1 ст. 20 КЦЗ).

На наш погляд, покладення на «пересічних» громадян обов'язків державних органів та органів місцевого самоврядування щодо евакуації населення на транспорті, який знаходиться в їх розпорядженні, порушує їх право приватної власності. Адже відповідно до ст. 319 Цивільного кодексу України «власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд. Власник має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону». Згідно зі ст. 41 Конституції України право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише *в умовах воєнного чи надзвичайного стану*. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян.

У свою чергу, ст. 64. Основного Закону України гарантує, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень можуть встановлюватися лише в *умовах воєнного або надзвичайного стану* (а не надзвичайної ситуації, як це пропонується у проекті).

З огляду на зазначене вважаємо, що покладення на громадян обов'язку евакуації населення з використанням транспортних засобів, які знаходяться в їх користуванні, у разі виникнення надзвичайної ситуації, не виглядає правомірним. Громадяни можуть брати участь у вказаних заходах лише за власною згодою.

Крім цього, слід звернути увагу, що відповідно до ч. ч. 3, 10-11 ст. 33 «Заходи з евакуації» КЦЗ рішення про проведення евакуації приймають: 1) на державному рівні – Кабінет Міністрів України; 2) на регіональному рівні – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; 3) на місцевому рівні – районні, районні у містах Києві чи Севастополі державні адміністрації, відповідні органи місцевого самоврядування; 4) на об'єктовому рівні – керівники суб'єктів господарювання. За рішенням зазначених органів (крім керівників суб'єктів господарювання), для виведення чи вивезення основної частини населення із зони надзвичайної ситуації, районів можливих бойових дій залучаються у порядку, встановленому законом, транспортні засоби суб'єктів господарювання, а в разі безпосередньої загрози життю або здоров'ю населення – усі наявні транспортні засоби суб'єктів

господарювання та громадян. Суб'єкту господарювання та громадянину, транспортні засоби яких залучені, компенсуються вартість надання послуг і розмір фактичних (понесених) витрат за рахунок коштів, що виділяються з відповідного бюджету на ліквідацію наслідків надзвичайної ситуації або усунення загрози її виникнення, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Таким чином, управління не вбачає потреби у доповненні ч. 2 ст. 21 КЦЗ новим п. 8 з огляду на це, що зазначене питання вже врегульовано.

6. Нова редакція п. 10 ч. 2 ст. 22 КЦЗ передбачає, що одним із основних завдань сил цивільного захисту є надання допомоги іноземним державам щодо проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, *розмінування, гуманітарного розмінування територій та водних акваторій*. Звертаємо увагу, що відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про протимінну діяльність в Україні» «розмінування (гуманітарне розмінування) – комплекс заходів, які проводяться операторами протимінної діяльності з метою ліквідації небезпек, пов'язаних із вибухонебезпечними предметами, включаючи нетехнічне та технічне обстеження територій, складення карт, виявлення, знешкодження та (або) знищення вибухонебезпечних предметів, маркування, підготовку документації після розмінування, надання громадам інформації щодо протимінної діяльності та передачу очищеної території». Україна відповідно до укладених нею міжнародних договорів України здійснює співробітництво у сфері протимінної діяльності з іноземними державами, міжнародними організаціями та установами (ч. 1 ст. 34 вказаного Закону). Отже, у пропонованій редакції п. 10 ч. 2 ст. 22 КЦЗ має йтися саме про гуманітарне розмінування, як складову протимінної діяльності, що і слід уточнити.

7. У змінах до ст. 33 КЦЗ пропонується встановити, що обов'язкова евакуація населення завчасно планується та проводиться у разі виникнення загрози «виникнення надзвичайних ситуацій на арсеналах, базах (складах) озброєння, ракет, боєприпасів і компонентів ракетного палива, інших вибухопожежонебезпечних об'єктах Збройних Сил України». З цього приводу варто зазначити, що деякі об'єкти з цього переліку (наприклад, склади озброєння та боєприпасів) можуть бути і у інших військових формуваннях України, а вибухопожежонебезпечні об'єкти – і у інших суб'єктів, крім військових формувань.

8. У новій ч. 2 ст. 42 КЦЗ пропонується передбачити, що «для надання населенню за місцем його проживання інформації з питань цивільного захисту органами місцевого самоврядування *створюються консультаційні пункти* та призначаються відповідальні особи за організацію їх роботи». Разом з тим, принципи та способи діяльності зазначених утворень у проекті не зазначаються, що не відповідає вимогам ч. 2 ст. 19 Конституції України, згідно з якими «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у *спосіб, що передбачені Конституцією та законами України*».

9. У змінах до ст. 80 КЦЗ передбачається покладення певних повноважень на «старшу за посадою особу територіального органу (у разі його створення) або пожежно-рятувального підрозділу центрального органу виконавчої влади», «старшу за посадою особу відповідного центрального органу виконавчої влади», «старшу за посадою особу ... підрозділу». Вбачається, що запропонований підхід викликатиме труднощі у розумінні цих норм та правозастосуванні, адже поняття «старший» означає той, що стоїть вище за званням, посадою, чином, службовим становищем у порівнянні з ким-небудь, тоді як у проекті не зазначається відносно яких посад дана конструкція застосовується.

10. Відповідно до нової ч. 4 ст. 15 Закону України «Про транспорт» «суб'єктам господарювання та громадянам, транспортні засоби яких використовувалися для евакуації, компенсуються вартість надання послуг і розмір фактичних (понесених) витрат за рахунок коштів, що виділяються з відповідного бюджету на ліквідацію наслідків надзвичайної ситуації або усунення загрози її виникнення, у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України». Звертаємо увагу, що відповідна норма не містить чіткого визначення, за рахунок яких саме бюджетів має надаватися встановлена у проекті компенсація, що не сприяє дотриманню принципу правової визначеності.

Аналогічне зауваження стосується відповідних пропозицій до ст. 30 Закону України «Про автомобільний транспорт».

Перший заступник керівника
Головного управління

С. Гудзинський

Вик.: І. Лагус, М. Муравська, О. Петриченко, Н. Пархоменко



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Гудзинський Сергій Олексійович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B040000002D3B2800A9698600
Дійсний до: 23.07.2022 9:05:24

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/230508 від 13.07.2021



582618