

Правовий висновок
до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків, формування фонду захисних споруд цивільного захисту, створення класів та центрів безпеки»
(реєстр. № 11345 від 17.06.2024)

НААУ розглянула проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків, формування фонду захисних споруд цивільного захисту, створення класів та центрів безпеки (реєстр. № 11345 від 17.06.2024) і наголошує на важливості доопрацювання законопроекту з метою узгодження дій, термінів та політик для досягнення мети Механізму цивільного захисту Союзу («Механізм Союзу»), яка полягає у зміцненні співпраці між Союзом і державами-членами та сприяння координації у сфері цивільного захисту з метою підвищення ефективності систем запобігання, підготовки та реагування на природні та техногенні катастрофи.

Захист, який має забезпечуватися Механізмом Союзу, охоплює насамперед людей, а також навколишнє середовище та майно, включаючи культурну спадщину, від усіх видів природних і техногенних катастроф, включаючи наслідки терористичних актів, технологічних, радіологічних або екологічних катастроф, забруднення морського середовища та гострих надзвичайних ситуацій у сфері охорони здоров'я, що відбуваються в межах або за межами Союзу. У випадку наслідків терористичних актів або радіологічних катастроф Механізм Союзу може охоплювати лише заходи із забезпечення готовності та реагування.

Механізм Союзу сприяє солідарності між державами-членами шляхом практичного співробітництва та координації, без шкоди для основної відповідальності держав-членів за захист людей, навколишнього середовища та майна, включаючи культурну спадщину, на своїй території від катастроф і забезпечення їхніх систем управління катастрофами достатніми можливостями для того, щоб вони могли адекватно та послідовно справлятися з катастрофами такого характеру та масштабу, які можна обґрунтовано очікувати та до яких можна бути готовими.

Рішення № 1313/2013/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року про Механізм цивільного захисту [Союзу](#) встановлює загальні правила для Механізму Союзу та правила надання фінансової допомоги в рамках Механізму Союзу.

Механізм Союзу не впливає на зобов'язання за чинними відповідними правовими актами Союзу, за Договором про заснування Європейського Співтовариства з атомної енергії або за чинними міжнародними угодами, та не поширюється на заходи, що здійснюються відповідно до Регламенту (ЄС) № 1257/96, Регламенту (ЄС) № 1406/2002, Регламенту (ЄС) № 1717/2006, Рішення Європейського Парламенту та Ради № 1082/2013/ЄС [\(14\)](#) або законодавства Союзу щодо програм дій у сфері охорони здоров'я, внутрішніх справ та юстиції.

[Україна ратифікувала Угоду між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони, щодо участі України в Механізмі цивільного захисту Союзу](#), вчинену 20 квітня 2023 року в м. Києві, яка набирає чинності з останньої дати, коли Сторони повідомлять одна одну про завершення внутрішніх процедур, необхідних для набрання нею [чинності](#) (набрав чинності у грудні 2023 року).

Відповідно до Угоди Україна бере участь у МЦЗС та його діяльності згідно з умовами, викладеними в Протоколі III, а також відповідно до умов, викладених у цій Угоді та Рішенні № 1313/2013/EU.

Умови, що застосовуються до подання, оцінки та відбору заявок відповідними установами, організаціями та особами України, є такими самими, як і ті, що застосовуються до відповідних установ, організацій та осіб держав-членів Союзу, включаючи щодо дотримання обмежувальних заходів [Європейського Союзу](#).

Представники України мають право брати участь як спостерігачі в комітеті, зазначеному в Статті 33 Рішення № 1313/2013/EU про Механізм цивільного захисту Союзу, без права голосу та щодо питань, які стосуються України.

Англійська мова використовується для процедур, пов'язаних із запитами, контрактами та звітами, а також для інших адміністративних аспектів МЦЗС.

Участь України або юридичних осіб України у МЦЗС залежить від фінансового внеску України до МЦЗС та відповідних витрат на управління, виконання та функціонування згідно із загальним бюджетом Союзу (далі - бюджет Союзу).

Фінансовий внесок складається з:

- a) операційного внеску;
- b) плати за участь.

Фінансовий внесок складається зі щорічного платежу, який здійснюється одноразово, і відповідно до запиту на отримання коштів має бути сплачений не пізніше ніж через 90 днів після дати запиту.

Операційний внесок покриває операційні та допоміжні витрати МЦЗС та доповнює як зобов'язання, так і асигнування на платежі до сум, внесених у бюджет Союзу, остаточно ухвалений для МЦЗС.

Операційний внесок здійснюється на основі ключа внеску, визначеного як співвідношення валового внутрішнього продукту (ВВП) України за ринковими цінами до ВВП Союзу за ринковими цінами. ВВП за ринковими цінами, що застосовуються, визначається спеціальними службами Комісії на основі останніх статистичних даних, доступних для розрахунків бюджету за рік, що передує року, в якому має бути сплачено річний платіж. Коригування цього ключа внеску викладено в [Додатку I](#) до цієї Угоди.

Операційний внесок розраховується із застосуванням скоригованого ключа внеску, до первинних асигнувань на зобов'язання, внесених до бюджету Союзу, остаточно прийнятого на відповідний рік для фінансування МЦЗС.

Плата за участь становить 4 % річного операційного внеску, розрахованого відповідно до параграфів 5 і 6 цієї статті, і вводиться поступово, як зазначено в [Додатку I](#) до цієї Угоди. Плата за участь не підлягає ретроспективним коригуванням або виправленням.

Союз надає Україні інформацію щодо своєї фінансової участі, яка включена до інформації, пов'язаної з бюджетом, бухгалтерським обліком, результативністю та оцінкою, що надається бюджетним і розпорядчим органам Союзу, які приймають рішення щодо МЦЗС. Така інформація надається з належним урахуванням правил конфіденційності та захисту даних Союзу та України і не порушує інформацію, яку Україна має право отримувати згідно з [Додатком II](#) до цієї Угоди.

Усі внески України або платежі від Союзу, а також розрахунок сум, що підлягають сплаті або мають бути отримані, здійснюються в євро.

Фінансовий внесок України до МЦЗС встановлюється на щорічній основі пропорційно та додатково до суми, доступної щороку в бюджеті Союзу для асигнувань на зобов'язання, необхідних для управління, виконання та функціонування МЦЗС.

Плата за участь, згадана в статті 3, [пункт 7](#) цієї Угоди, поступово встановлюється таким чином:

- 2023 рік: 1,5 %;
- 2024 рік: 2 %;
- 2025 рік: 2,5 %;
- 2026 рік: 3 %;
- після 2027 року: 4 %.

ЄС надає гуманітарну допомогу Україні з лютого 2014 року.

З моменту повномасштабного вторгнення Росії в лютому 2022 року Європейська Комісія виділила 950 мільйонів євро на програми гуманітарної допомоги в Україні, ця сума включає

- 485 млн євро у 2022 році;
- 300 млн євро у 2023 році;
- 165 млн євро у 2024 році.

Гуманітарне фінансування ЄС допомагає людям в Україні, надаючи їм (i) грошову допомогу для покриття базових потреб, (ii) захист, (iii) охорону здоров'я, включаючи психічне здоров'я та психосоціальну підтримку, (iv) житло на випадок надзвичайних ситуацій та на зиму, (v) продукти харчування, (vi) воду, (vii) предмети першої необхідності та (viii) освіту в умовах надзвичайних ситуацій. ЄС приділяє особливу увагу підтримці найбільш вразливих домогосподарств у підготовці до майбутньої зими.

Аналіз мети, об'єктів, цілей та завдань Механізм цивільного захисту Союзу та проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків, формування фонду захисних споруд цивільного захисту, створення класів та центрів безпеки вказує на те, що український законодавець формально підійшов до імплементації Механізму цивільного захисту Союзу та не врахував, що Україні слід узгодити термінологічний словник, процедурні моменти та обмін даними.

З огляду на вищенаведене проаналізованим законопроектом слід внести зміни до Кодексу цивільного захисту України та розширити термінологічний словник, як це вказано у Рішенні № 1313/2013/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року про Механізм цивільного захисту Союзу:

«лихо» означає будь-яку ситуацію, яка має або може мати серйозний вплив на людей, навколишнє середовище або майно, включаючи культурну спадщину;

«реагування» означає будь-яку дію, здійснену на запит про допомогу в рамках Механізму Союзу у випадку неминучої катастрофи, або під час чи після катастрофи, з метою усунення її негайних негативних наслідків;

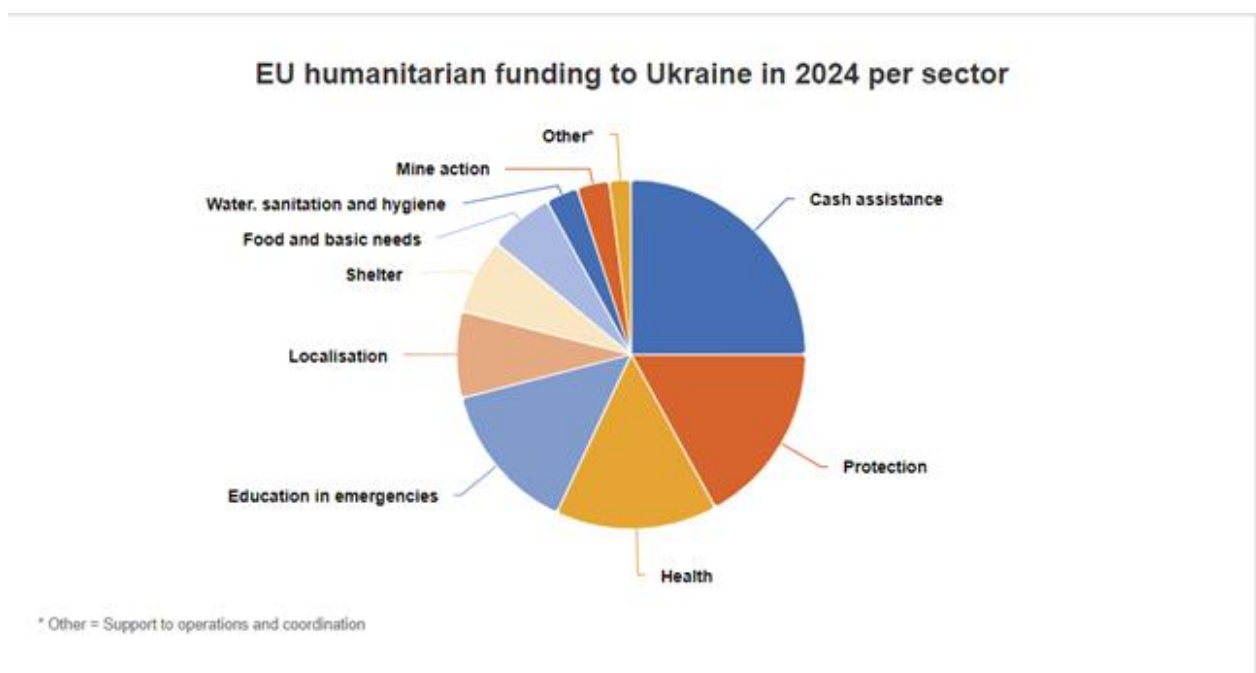
«готовність» означає стан готовності та спроможності людських і матеріальних ресурсів, структур, громад та організацій, що дозволяє їм забезпечити ефективне швидке реагування на катастрофу, досягнутий у результаті завчасно вжитих заходів;

«запобігання» означає будь-яку дію, спрямовану на зменшення ризиків або пом'якшення негативних наслідків НС для людей, довкілля та майна, включаючи культурну спадщину;

«раннє попередження» означає своєчасне та ефективне надання інформації, що дозволяє вжити заходів для уникнення або зменшення ризиків і негативних наслідків НС, а також для забезпечення готовності до ефективного реагування;

«модуль» означає самодостатню й автономну, заздалегідь визначену, орієнтовану на завдання і потреби структуру сил і засобів держав-членів або мобільну оперативну групу держав-членів, що є комбінацією людських і матеріальних ресурсів, яка може бути описана з погляду її здатності до втручання або завдання (завдань), які вона здатна виконувати;

«оцінка ризиків» означає загальний міжгалузевий процес ідентифікації, аналізу та оцінки ризиків, що здійснюється на національному або відповідному субнаціональному рівні;



«спроможність управління ризиками» означає здатність держави-члена або її регіонів зменшувати, адаптуватися або пом'якшувати ризики (наслідки та ймовірність виникнення НС), визначені під час оцінки ризиків, до рівнів, які є прийнятними для цієї держави-члена.

Спроможність управління ризиками оцінюється з погляду технічної, фінансової та адміністративної спроможності здійснювати адекватні:

- (a) оцінки ризиків;
- (b) планування управління ризиками для запобігання та забезпечення готовності; та
- (c) заходи із запобігання ризикам та забезпечення готовності до них;

«підтримка приймаючої країни» означає будь-які дії, що вживаються на етапах готовності та реагування країною, яка отримує або надсилає допомогу, або Комісією для усунення передбачуваних перешкод для міжнародної допомоги, що пропонується через Механізм Союзу. Вона включає підтримку з боку держав-членів для сприяння транзиту цієї допомоги через їхню територію;

«спроможність реагування» означає допомогу, яка може бути надана через Механізм Союзу за запитом;

«матеріально-технічна підтримка» означає необхідне обладнання або послуги, необхідні групам експертів* для виконання їхніх завдань, зокрема зв'язок, тимчасове житло, харчування або внутрішній транспорт.

Крім термінологічного доповнення, проект Закону не враховує таких аспектів Механізму Союзу, як захист людей, навколишнього середовища та майна, включаючи культурну спадщину. Зокрема, у проекті деталізуються повноваження компетентних органів лише щодо удосконалення управління ризиками затоплення. Проте не проведено паралелей та не враховано, що саме стратегічна екологічна оцінка та оцінка впливу на довкілля покликані виявити ризики потенційних лих і планувати заходи для відвернення від таких або готовність таких незалежно від джерела їхнього виникнення природнього чи техногенного, соціального чи воєнного характеру. Незважаючи на достатньо розгалужене законодавство щодо охорони культурної спадщини, 33 роки незалежності свідчать про бездіяльність профільних органів контролю та занепад пам'яток культури через несприятливі погодні умови.

Недоцільними у проекті є зміни, запропоновані до Закону України «Про страховий фонд документації України».

Зміни до Кодексу цивільного захисту щодо атестації профільних працівників не враховують обов'язків зробити знання про катастрофи загально доступними та формування великого кола громадськості, які за потреби знають, як реагувати та діяти у тих чи інших ситуаціях, і, головне, володіють для цього належною матеріально-технічною базою.

Знову ж таки поза увагою залишається захист людей, оскільки вимагає взаємодії ДСНС із органами Держпродспоживслужби (санітарне та ветеринарне законодавство), Державною екологічною інспекцією, центрами громадського здоров'я. Адже саме попередження погіршення стану здоров'я людей є складовою екологічної безпеки, яка входить у цивільну безпеку. А ризикам у чинному Кодексі цивільного захисту присвячено лише питання пожеж.

З огляду на вищенаведене НААУ вважає, що аналізований законопроект потребує суттєвого доопрацювання до представлення його до другого читання з урахуванням вимог до організації Механізму цивільного захисту Союзу на рівні з вимогами ЄС.

*Комісія може відбирати, призначати і направляти групу експертів, що складається з експертів, наданих державами-членами:

- (a) у випадку катастрофи за межами Союзу, як зазначено у статті 16(3);
- (b) у випадку катастрофи в межах Союзу, як зазначено в статті 15(5);

(c) за запитом на проведення превентивної експертизи відповідно до статті 5(2); або

(d) на запит щодо експертизи готовності відповідно до статті 13(3).

Експерти з Комісії та інших служб Союзу можуть бути включені до складу групи з метою надання підтримки групі та сприяння зв'язку з ERCC. Експерти, відряджені УКПІ або іншими міжнародними організаціями, можуть бути включені до складу групи з метою посилення співпраці та сприяння проведенню спільних оцінок.