

Щодо доцільності прийняття проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту, удосконалення законодавства з питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій, організації та проведення евакуації населення, забезпечення охорони життя та здоров'я громадян № 9274 від 05.05.2023.

Незважаючи на те, що відносини з урегулювання відносин щодо попередження, настання та ліквідації надзвичайних ситуацій не є новими для України, досвід АТО і повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року актуалізували деякі проблемні моменти, які існують станом на сьогодні на етапі практичної реалізації таких заходів, і низьку обізнаність щодо користування спеціальними нормами.

У пояснювальній записці до проекту Закону вказано, що необхідність уточнення законодавство обумовлена потребою визначити:

- 1) завдання єдиної державної системи цивільного захисту;
- 2) конкретизацію повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту;
- 3) удосконалення заходів щодо створення фонду захисних споруд цивільного захисту та укриття у ньому населення, організації та проведення евакуації, заходів хімічного та радіаційного захисту;
- 4) підготовки органів управління та сил цивільного захисту;
- 5) навчання населення;
- 6) забезпечення пожежної та техногенної безпеки;
- 7) забезпечення охорони життя та здоров'я громадян у місцях масового відпочинку населення на водних об'єктах;
- 8) ліквідувати правову прогалину в законодавстві щодо відсутності в органів державної влади, які не входять до системи центральних органів виконавчої влади, законодавчо унормованих повноважень у сфері цивільного захисту;
- 9) бронювання працівників;
- 10) узгодження понятійного апарату.

Проаналізувавши норми закону, вважаємо за необхідне звернути уваги на моменти, що потребують доопрацювання.

1. Перший блок змін стосується Водного кодексу України.

Варто наголосити, що повноваження щодо створення місць масового відпочинку закріплено за органами місцевого самоврядування відповідно до пункту 7 «а» ч. 1 статті 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», з огляду на це не має потреби дублювати цю норму.

Відповідно до постанови КМУ від 6 березня 2002 р. № 264 затверджено «Порядок обліку місць масового відпочинку населення на водних об'єктах». Цей порядок, а також Правила охорони життя людей на водних об'єктах України мають визначення місць масового відпочинку населення. Місця масового відпочинку визначаються органами місцевого самоврядування за проектами відведення земельних ділянок для цієї мети, що підтверджується статтею 47 Закон України «Про землеустрій».

Щодо прогулянкових суден, то Закон України «Про внутрішній водний транспорт» визначає прогулянкові та судна для відпочинку. Наказом Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Типової форми місцевих правил плавання для малих, спортивних суден і водних мотоциклів та використання засобів для розваг на воді» (зареєстрований у Міністерстві юстиції України 12 серпня 2022 року за № 913/38249) затверджена Типова форма місцевих правил плавання для малих, спортивних суден і водних мотоциклів та використання засобів для розваг на воді.

Вимоги до зон масового відпочинку визначаються також Державними санітарними правилами планування та забудови населених пунктів. Відповідно до Плану заходів на 2023 і 2024 роки щодо реалізації другого етапу Стратегії розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року у місцях масового відпочинку організовуються спортивні заняття.

Відповідно до Плану основних заходів цивільного захисту України на 2023 рік з метою відвернення настання нещасних випадків із людьми на водних об'єктах місцеві органи виконавчої влади, ДСНС, Національна поліція центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (за згодою) визначають місця масового відпочинку людей на водних об'єктах, а також забезпечують розгляд питання готовності місць масового відпочинку людей на водних об'єктах на засіданнях місцевих комісій із питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій. Також цим порядком передбачено перевірку органів місцевого самоврядування ДСНС на готовність місць масового відпочинку як у межах суходолу, так і на водоймі.

Закон України «Про систему громадського здоров'я», з одного боку, зобов'язує ОМС організувати місця масового відпочинку, а з іншого – дбати за їхню безпеку.

Правила охорони життя людей на водних об'єктах України визначають чіткі критерії до Вимог безпеки пляжів, місць масового відпочинку людей на водних об'єктах, а також встановлення спеціальних аварійно-рятувальних постів.

Типові правила благоустрою населених пунктів також встановлюють вимоги до облаштування таких місць відпочинку.

З огляду на вищенаведене внесення змін до Водного кодексу частково буде дублювати наявні станом на сьогодні у національному законодавстві положення та додаватиме додаткової невизначеності щодо їхнього застосування.

2. Щодо змін, передбачених до Кодексу цивільного захисту населення

Автори законопроекту вказують на врахування міжнародних тенденцій, тому доречно використати понятійний апарат, запропонований Сендайською рамковою програмою (далі – «СРП»). Відповідно до неї постраждалими визнаються особи, на яких прямо чи опосередковано впливає небезпечна подія. Тобто в українському законодавстві фокус на шкоді здоров'ю, у той час як у СРП фокус ширший – на будь-які наслідки надзвичайної ситуації для людини. Безпосередньо постраждалими СРП вважає тих осіб, хто переніс травму, хворобу чи інші наслідки для здоров'я; осіб, які були евакуйовані, переміщені, переселені або зазнали прямого пошкодження засобів до існування, економічних, фізичних, соціальних, культурних та екологічних цінностей.

У той самий час «побічно постраждали» — це особи, які з часом зазнали наслідків (крім прямих наслідків або на додаток до них) через порушення або зміни в економічному стані, критичної інфраструктури, базових послуг, торгівлі чи роботі, а також зазнали будь-яких соціальних, медичних і психологічних наслідків. Важливо врахувати, що постраждалі можуть відчувати короткострокові або довгострокові наслідки для свого життя, засобів до існування чи здоров'я, а також відчувати зміну своїх економічних, фізичних, соціальних, культурних та екологічних цінностей. Крім того, люди, які пропали безвісти або загинули, можуть вважатися безпосередньо постраждалими. Отже, з огляду на об'єм наслідків, що визначають постраждалу особу, СРП за своєю суттю та змістом більше відповідає конституційному положенню про гарантування безпечного для життя та здоров'я довкілля.

Тому відповідні положення статті 2 КЦЗУ доречно було б змінити, розширивши визначення «постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації...», вказавши: *«Постраждали внаслідок надзвичайної ситуації - особи, що перенесли травму, хворобу чи інші наслідки для здоров'я, а також особи, які були евакуйовані, переміщені, переселені або зазнали прямого пошкодження засобів до існування, зазнали економічних, фізичних, соціальних, культурних та екологічних втрат, а також особи, які з часом зазнали наслідків (крім прямих наслідків або на додаток до них) через порушення або зміни в економічному стані, критичної інфраструктури, базових послуг, торгівлі чи роботі, а також зазнали будь-яких соціальних, медичних та психологічних наслідків надзвичайної ситуації».*

Статтю 45 Кодексу цивільного захисту України щодо експертизи з цивільного захисту доречно доповнити пунктом про включення розділу про інженерно-технічні заходи цивільного захисту у звіти зі стратегічної екологічної оцінки та оцінки впливу на довкілля.

Статтю 131 Кодексу цивільного захисту слід доповнити нормою, яка розширює ведення обліку надзвичайних ситуацій на облік ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Зокрема, Кабінет Міністрів повинен розробити порядок визначення ризиків настання надзвичайних ситуацій і порядок їхнього обліку та вжиття заходів щодо їхнього відвернення.

3. Щодо внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Внесення змін до даного нормативно-правового акту є недоречними, адже стаття, до якої вносять зміни, вже містить аналогічну норму, яка відповідає чинному законодавству, а саме: органи місцевого самоврядування відповідають за утворення субланок ланок територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту, затвердження положення про них, керівництво їх діяльністю та забезпечення виконання ними завдань у сфері цивільного захисту.

4. Щодо внесення змін до Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію»

Вважаємо, що необхідно передбачити окремий пункт, присвячений особам, включеним до Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту і є зарезервованими особами, оскільки на час дії особливого періоду ця служба має право самостійно проводити мобілізацію та резервувати осіб з метою вчасного та ефективного виконання покладених на них функцій в особливий період.

З огляду на це вважаємо за доречно включити таке формулювання окремим абзацом частини 1 статті 23 наступного змісту: *«Працівники та зарезервовані особи оперативно-рятувальної служби цивільного захисту (органів управління, аварійно-рятувальних формувань усіх ланок, аварійно-рятувальних формувань спеціального призначення, спеціальних авіаційних, морських та інших формувань, державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин), навчальних центрів, формувань та підрозділів забезпечення, спеціалізованих служб цивільного захисту (енергетики, захисту сільськогосподарських тварин і рослин, інженерного та транспортного забезпечення, комунально-технічні, матеріального забезпечення, медичні, пожежно-рятувальні, охорони публічного (громадського) порядку, зв'язку та оповіщення та інші)».*

Правовий аналіз підготували:

Софія Шутяк - заступник голови Комітету НААУ з питань земельного, аграрного та довкілевого права.

Дмитро Навроцький - заступник голови Комітету НААУ з питань земельного, аграрного та довкілевого права.