

СЕКЦІЯ 5

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАННЯ УКРИТТЯ НАСЕЛЕННЯ У ЗАХИСНИХ СПОРУДАХ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

LEGISLATIVE REGULATION OF THE ISSUE OF SHELTERING THE POPULATION IN PROTECTIVE BUILDINGS OF THE CIVIL DEFENSE

Стаття присвячена розв'язанню надзвичайно актуальної проблеми безпеки громадян України в умовах небезпек і загроз, пов'язаних із агресією Росії проти нашої держави. У даній статті розглядаються основні напрями державної політики, законодавчі та нормативно-правові акти стосовно забезпечення організації заходів щодо укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту в Україні, як найбільш ефективного засобу захисту населення під час НС у мирний час та в особливий період. Приводяться статистичні дані стосовно стану готовності захисних споруд цивільного захисту, які обліковуються в Україні, а також загальної потреби фонду захисних споруд цивільного захисту відповідно до нормативних вимог. Висвітлено показники результатів перевірки готовності до роботи в умовах воєнного стану закладів освіти, які мають укриття, та заходи, які вживаються центральними органами влади щодо вирішення даного питання. Наводиться визначення поняття захисної споруди цивільного захисту та перелік споруд, які до них належать, із зазначенням їх конструктивних особливостей та порядком використання. Розкрито зміст поняття - укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту. Проаналізовано зауваження, пропозиції та застереження в контексті необхідності прийняття проекту Закону України "Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо порушень законодавства у сфері цивільного захисту, вчинених в умовах воєнного стану". Проаналізовано зміни до чинного законодавства, що стосуються збільшення фонду захисних споруд та законодавчі ініціативи стосовно забезпечення ефективного захисту населення у захисних спорудах цивільного захисту в Україні. Визначено пріоритетні напрями та практичні кроки щодо розв'язання досліджуваної проблеми як у мирний час, так і в особливий період.

Ключові слова: цивільний захист, надзвичайна ситуація, захисна споруда цивільного захисту, воєнний стан, укриття населення.

The article is devoted to solving the extremely urgent problem of the security of Ukrainian citizens in the conditions of dangers and threats associated with Russia's aggression against our state. This article examines the main directions of state policy, legislative and regulatory acts regarding the organization of measures to shelter the population in protective structures of civil defense in Ukraine, as the most effective means of protecting the population during an emergency in peacetime and in a special period. Statistical data are given regarding the state of readiness of civil protection protective structures, which are registered in Ukraine, as well as the general need of the fund of civil protection protective structures in accordance with regulatory requirements. The indicators of the results of the examination of the readiness to work in martial law conditions of educational institutions that have shelters and the measures taken by the central authorities to solve this issue are highlighted. The definition of the concept of a civil defense protective structure and a list of the structures that belong to them are given, with an indication of their design features and the order of use. The meaning of the concept - sheltering the population in protective structures of civil protection is revealed. Comments, suggestions and warnings in the context of the need to adopt the draft Law of Ukraine "On Amendments to the Criminal Code of Ukraine regarding violations of legislation in the field of civil defense committed during martial law" were analyzed. Changes to the current legislation related to the increase in the fund of protective structures and legislative initiatives regarding the provision of effective protection of the population in the protective structures of civil protection in Ukraine are analyzed. The priority directions and practical steps for solving the investigated problem both in peacetime and in a special period have been determined.

Key words: civil protection, emergency situation, protective structure of civil protection, martial law, population shelter.

УДК 351:862
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2022.32.10>

Костенко В.О.

к. наук з держ. упр.,
ст. викладач кафедри управління
у сфері цивільного захисту
Черкаський інститут пожежної безпеки
імені Героїв Чорнобиля Національного
університету цивільного захисту України

Постановка проблеми у загальному вигляді. В умовах дії воєнного стану в Україні та ведення бойових дій, що супроводжуються артилерійськими та ракетними обстрілами, питання збереження здоров'я та життя кожної людини є першочерговим для органів державної влади усіх рівнів.

Захист населення досягається шляхом комплексного використання різних способів захисту – укриття в захисних спорудах цивільного захисту (захисна споруда), забезпечення засобами індивідуального захисту, тимчасове відселення населення. При цьому основним із них є укриття людей в захисних спорудах, які

використовуються для захисту населення від впливу небезпечних факторів, що виникають внаслідок надзвичайних ситуацій (НС), воєнних дій або терактів.

За даними ДСНС України станом на 01.04.2021 в Україні обліковується 21 120 захисних споруд, з яких 5844 (28 %) перебувають у державній, 9683 (45%) у комунальній та 5593 (27 %) у приватній власності. Як неготові до використання за призначенням визначено 26 % від загальної кількості захисних споруд, 63 % – як обмежено готові та тільки 11 % – готові. Необхідно зазначити, що наявні захисні споруди з огляду на їх місткість, розташування на місцевості та технічний стан у разі настання такого виду НС можуть забезпечити укриття не більше 10 % населення України.

Так, за інформацією місцевих органів виконавчої влади загальна потреба фонду захисних споруд, що визначена відповідно до вимог Кодексу цивільного захисту України (Кодекс), складає 59 931 захисну споруду загальною місткістю 7,1 млн. осіб, зокрема 4 174 сховища загальною місткістю 1,7 млн. осіб та 48 757 протирадіаційних укриттів загальною місткістю 5,4 млн. осіб [1].

За даними Міністра освіти і науки в Україні 68 % об'єктів закладів освіти мають укриття та можуть працювати в очній формі. Станом на 12.12.2022 було проведено огляд майже 26,55 тис. (95 %) об'єктів закладів освіти, із них близько 68 % мають укриття та можуть здійснювати освітній процес в очній формі. Зокрема, укриття облаштовані у: дитячих садках – 56,1 %, школах – 74,7 %, профтехмах – 94,78 %, закладах фахової передвищої та вищої освіти – 87,8 % [2].

Отже, питання щодо створення і забезпечення належного функціонування захисних споруд в Україні, особливо в умовах війни, є надзвичайно актуальним і потребує нагального врегулювання як на державному, так і на місцевому рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Різні аспекти державного управління у сфері цивільного захисту на різних етапах розвитку української держави досліджувались у наукових працях: П. Волянського, С. Домбровської, Л. Жукової, В. Андропова, О. Євсюкова, Г. Іщенко, Н. Клименко, І. Криничної, М. Кулешова, В. Михайлова, А. Терент'євої, М. Андрієнка, О. Бабаджанової, В. Тищенко, О. Труша, Ю. Харламової, О. Барило, О. Євдіна, Є. Романченка, В. Костенка, Р. Кравченка, О. Бойко, А. Рогулі та інших.

Аналіз наукової та іншої розробленої останнім часом літератури стосовно захисних споруд свідчить, що дослідження питання щодо

функціонування захисних споруд та укриття населення в них, особливо під час військової агресії, є малодослідженим. Саме тому, дослідження цієї проблеми є актуальним.

Мета статті – висвітлити стан готовності захисних споруд в Україні та розглянути окремі аспекти нормативно-правового регулювання питання укриття населення в цих спорудах в умовах мирного та воєнного часу.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до п. 14 статті 2 Кодексу [3] захисні споруди - інженерні споруди, призначені для захисту населення від впливу небезпечних факторів, що виникають внаслідок НС, воєнних дій або терористичних актів.

Відповідно до статті 32 Кодексу в редакції Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань ЦЗ" від 17.02.2022 № 2081-ІХ до захисних споруд належать:

1) сховище – герметична споруда для захисту людей, в якій протягом певного часу створюються умови, що виключають вплив на них небезпечних факторів, які виникають внаслідок НС, воєнних (бойових) дій та терактів;

2) протирадіаційне укриття – негерметична споруда для захисту людей, в якій створюються умови, що виключають вплив на них іонізуючого опромінення у разі радіоактивного забруднення місцевості.

Для захисту населення від деяких факторів небезпеки, що виникають внаслідок НС у мирний час, та дії засобів ураження в особливий період також використовують споруди подвійного призначення. Це наземні або підземні будівлі/споруди чи їх окремі частини, що спроектовані або пристосовані для використання за основним функціональним призначенням, у т. ч. для захисту населення, та в яких створені умови для тимчасового перебування людей.

В особливий період нарощування фонду захисних споруд здійснюється шляхом будівництва швидкостроюваних захисних споруд та створення найпростіших укриттів.

Швидкостроювана захисна споруда - це споруда, що зводиться (монтується) за короткий час із спеціальних конструкцій (виробів), вимоги до яких встановлюються будівельними нормами, стандартами та правилами.

Найпростіше укриття - це фортифікаційна споруда, цокольне або підвальне приміщення, інша споруда підземного простору, в якій можливе тимчасове перебування людей з метою зниження комбінованого ураження від небезпечних чинників, а також від дії засобів ураження в особливий період.

Захисні споруди, споруди подвійного призначення та найпростіші укриття складають фонд захисних споруд і належать до засобів колективного захисту.

Утримання захисних споруд у готовності до використання за призначенням здійснюється їх власниками, користувачами, юридичними особами, на балансі яких вони перебувають (у тому числі споруд, що не увійшли до їх статутних капіталів у процесі приватизації, за рахунок власних коштів).

Відповідно до статті 4 Кодексу цивільний захист - це комплекс заходів, які реалізуються на території України в мирний час та в особливий період і спрямовані на захист населення, територій, навколишнього природного середовища, майна, матеріальних та культурних цінностей від НС та інших небезпечних подій, запобігання виникненню таких ситуацій та подій, ліквідацію їх наслідків, надання допомоги постраждалим, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки.

Укриття населення у захисних спорудах – це комплекс заходів із завчасним будівництвом захисних споруд, а також пристосуванням наявних приміщень для захисту населення та підтримання їх у постійній готовності до використання.

На сьогодні вимоги щодо створення, утримання, експлуатації та ведення обліку фонду захисних споруд встановлено: Кодексом цивільного захисту України [3]; Порядком створення, утримання фонду захисних споруд цивільного захисту та ведення його обліку, Порядком використання у мирний час захисних споруд для господарських, культурних та побутових потреб, що затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 р. № 138 “Деякі питання використання захисних споруд цивільного захисту” [4]; наказом МВС України від 09.07.2018 № 579 “Про затвердження вимог з питань використання та обліку фонду захисних споруд цивільного захисту”, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 30 липня 2018 р. за № 879/32331 [5].

У зв’язку із повномасштабною військовою агресією Російської Федерації населені пункти нашої держави систематично зазнають ракетних ударів, а в прифронтових містах та селах – бомбардувань, артилерійських та мінометних обстрілів. Внаслідок цього гинуть та зазнають поранень українські громадяни.

Чинним законодавством у сфері цивільного захисту (ЦЗ) передбачено чіткий алгоритм поведінки громадян та відповідні повноваження органів державної влади, місцевого самоврядування, керівників підприємств та

організацій усіх форм власності у випадку виникнення НС. Шляхом відповідних оповіщень органи управління ЦЗ доводять до мешканців населених пунктів інформацію про загрозу і виникнення НС, повітряної тривоги, аварій, катастроф, епідемій, пожеж. Після отримання таких оповіщень, громадяни мають діяти відповідно до таких інструкцій та правил ЦЗ. Зокрема, припинити роботу та вжити необхідних заходів безпеки. Зважаючи, що цілцю ворога стають об’єкти цивільної інфраструктури, торгові центри, дитячі садочки та школи, після повідомлення про повітряну тривогу, негайна зупинка роботи таких закладів із подальшою евакуацією людей, допоможе зберегти людські життя.

Чинним законодавством (ст. 175 КУпАП) за правопорушення у сфері ЦЗ встановлена адміністративна відповідальність у вигляді накладення штрафу на громадян від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб та фізичних осіб-підприємців - від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

З метою посилення відповідальності за недотримання вимог у сфері ЦЗ до ВРУ було внесено проект Закону України “Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо порушень законодавства у сфері цивільного захисту, вчинених в умовах воєнного стану” від 11.07.2022 № 7546. Його автор вважає, що розмір і ступінь адміністративного стягнення за такі правопорушення не спів мірний тяжкості трагічних наслідків (загибелі, травмування людей) і не відповідає умовам функціонування держави в умовах воєнного стану.

Його метою є встановлення кримінальної відповідальності за порушення вимог законодавства у сфері ЦЗ, вчинене службовою особою підприємства, установи, організації або громадянином - суб’єктом підприємницької діяльності в умовах воєнного стану, якщо це порушення заподіяло шкоду здоров’ю людей або призвело до загибелі людей. Пропонується доповнити чинну редакцію КК України новою статтею 270-2 (Порушення законодавства у сфері ЦЗ, вчинене в умовах воєнного стану).

Відповідно до висновків Головного науково-експертного управління Апарату ВРУ законопроект не відповідає вищезазначеній меті його розроблення. Так, у диспозиції ч. 1 нової ст. 270-2 КК йдеться про кримінально каране діяння у вигляді порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері ЦЗ, вчинене службовою особою підприємства, установи, організації або громадянином - суб’єктом підприємницької діяльності

в умовах воєнного стану, якщо це порушення заподіяло шкоду здоров'ю людей [6].

При цьому, звернення до ч. 1 статті 4 Кодексу (редакції Закону № 2228-IX від 21.04.2022) щодо визначення поняття “цивільний захист” - є комплексним та стосується не лише необхідності вжиття належних заходів при оповіщенні населення у разі виникнення чи загрози виникнення НС, а й заходів з питань пожежної або техногенної безпеки, створення та утримання фонду захисних споруд ЦЗ, діяльності аварійно рятувальних служб, гасіння пожеж, ліквідації НС тощо. У зв'язку із цим, з'ясувати, про порушення яких саме встановлених законодавством вимог у сфері ЦЗ йдеться у новій ст. 270-2 КК, вкрай складно. А отже, унеможливується й встановлення змісту об'єктивної сторони, як ключового елементу складу запропонованого кримінального правопорушення, а так само й відмежування цього діяння від інших суміжних правопорушень.

У свою чергу, ДСНС України у своїх пропозиціях до законопроекту також вважає, що він не відповідає основній меті його розроблення. Крім того, застосування у ньому мовної конструкції “порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері ЦЗ” призведе до неоднозначності її застосування, зважаючи на її абстрактність [7]. Отже, прийняття даної норми кримінального права потенційно можна вважати необхідною передумовою посилення заходів безпеки, спрямованих на захист населення від загибелі та важких поранень під час бойових дій в умовах воєнного стану. Однак, введенню цієї норми має передувати науково та юридично обґрунтований висновок, продуманий механізм правомірного її застосування в юридичній практиці.

Висновки. На сьогодні вирішення зазначених проблем має надзвичайну актуальність із огляду на необхідність забезпечення укриття усіх категорій населення у фонді захисних споруд, як найбільш ефективного засобу захисту населення під час НС у мирний час та в особливий період, що підтверджується досвідом організації захисту населення у зоні проведення АТО на Сході України, а тепер і військово-

вихдій, а також світовим досвідом. Разом з цим заходи з організації укриття населення у фонді захисних споруд мають бути доцільними, економічно обґрунтованими і не призводити до надмірних витрат суб'єктів господарювання усіх форм власності на їх реалізацію.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аналіз регуляторного впливу до проекту постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 року № 138”. ДСНС України. URL: <https://dsns.gov.ua/upload/1/3/4/7/4/2021-8-9-arv-dopostanovi-korigovane.pdf>.

2. Майже 75 % українських шкіл мають укриття. Офіційний сайт МОН України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/majzhe-75-ukrayinskih-shkil-mayut-ukrittja-sergij-shkarlet>.

3. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02 жовтня 2012 р. № 5403-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.

4. Порядок створення, утримання фонду захисних споруд цивільного захисту та ведення його обліку: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 р. № 138 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/138-2017-%D0%BF#Text>.

5. Про затвердження вимог з питань використання та обліку фонду захисних споруд цивільного захисту: Наказ МВС від 09.07.2018 № 579, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 30 липня 2018 р. за № 879/32331. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0879-18#Text>.

6. Висновок на проєкт Закону України “Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо порушень законодавства у сфері цивільного захисту, вчинених в умовах воєнного стану”: Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1442245>.

7. Пропозиції Державної служби України з надзвичайних ситуацій до проєкту Закону України “Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо порушень законодавства у сфері цивільного захисту, вчинених в умовах воєнного стану» від 11.07.2022 № 7546”. URL: <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-vnesennya-zmin-do-kriminalnogo-kodeksu-ukraini-shchodo-porushen-zakonodavstva-u-sferi-tsivilnogo-zakhistu-vchinenikh-v-umovakh-voennogo-stanu>