

## НАПРЯМ 2. МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-343-2-3>

### УКРИТТЯ НАСЕЛЕННЯ У ФОНДІ ЗАХИСНИХ СПОРУД ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ: СУЧАСНІ РЕАЛІЇ

**Бєліх І. В.**

*аспірант кафедри бізнес-адміністрування і менеджменту  
зовнішньоекономічної діяльності  
Запорізького національного університету  
м. Запоріжжя, Україна*

**Постановка проблеми.** Практична реалізація публічних рішень у сфері цивільного захисту окремо взятої місцевої громади втратила законодавчу базу внаслідок зміни окремих положень Кодексу цивільного захисту України.

**Мета дослідження.** Розглянути та проаналізувати сутність змін окремих положень Кодексу цивільного захисту та надати пропозиції стосовно відновлення відповідності законодавчої бази до реально існуючого історично сформованого стану справ у сфері цивільного захисту.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи з 2014 року частково, а з 24 лютого 2022 року у повній мірі громадяни України зрозуміли нагальну потребу у використанні захисних споруд цивільного захисту внаслідок збройної агресії з боку РФ. Варто зауважити, що за деяким вагомим винятком, бойові дії переважно відбуваються у невеликих містах, районних центрах та у сільській місцевості. В таких населених пунктах переважає приватна забудова, а населення у випадку необхідності ховається від вибухів у приватних підвалах, які мають у крайньому випадку виконувати роль найпростішого укриття подвійного призначення. Кодекс цивільного захисту України передбачає евакуацію населення із району бойових дій, як один із способів цивільного захисту. Однак з різних причин населення не завжди намагається покинути власне помешкання. Більше того, реалії буття сьогодні говорять про те, що під удари ракет, безпілотних літальних апаратів чи під дію інших чинників надзвичайної ситуації можна потрапити на будь-якій території країни.

Конституція України говорить, що кожна людина має невід’ємне право на життя. Ніхто не має бути свавільно позбавлений життя. Обов’язок держави – захищати життя людини. Кожен має право захищати своє життя і здоров’я, життя і здоров’я інших людей від протиправних посягань [1, ст. 27]. Відповідно до цього Кодекс цивільного захисту України визначає, що цивільний захист населення і територій від надзвичайних ситуацій – це обов’язок та функція держави [2, ст. 4].

Керуючись описаним, а також на основі загальногосподарських потреб використання території, місцевих споруд і приміщень, що систематично страждали від підтоплення ґрунтовими та поверхневими водами, автор цих тез у 2015 році ініціював процес інженерного захисту від підтоплення північно-західної частини одного з таких населених пунктів. Зміст роботи, взаємодія органів публічного управління та виконавчих служб були описані автором у статті «Досвід публічно-приватного партнерства на прикладі інженерного захисту від підтоплення захисних споруд цивільного захисту та території Вільнянської територіальної громади Запорізької області», яку було опубліковано іще в 2021 році [3, с. 63]. Це досвід про часткову реалізацію публічно – приватного партнерства. У висновках статті було у тому числі визначено, що успіху можна було б досягнути за рахунок застосування більш ефективного менеджменту.

З часу публікації статті ситуація тільки ускладнилась саме з причини погіршення державного менеджменту відносно вже існуючих найпростіших та захисних споруд подвійного призначення. Це трапилось з причини зміни окремих положень чинного законодавства практично напередодні агресії які датовані 17 лютого 2022 року. Зокрема, у назві глави 7 Кодексу цивільного захисту України слова «захисних спорудах» замінили словами «фонді захисних споруд, а в Статті 32, у назві слова «захисних спорудах» замінити словами «фонді захисних споруд». Кодекс тепер передбачає, що для укриття населення використовуються споруди подвійного призначення – наземні або підземні споруди чи їх окремі частини, що спроектовані або пристосовані для використання за основним функціональним призначенням, у тому числі для захисту населення, та в яких створені умови для тимчасового перебування людей [2, ст. 32, п. 2]. Тобто без створення умов для «тимчасового» перебування людей – це не захисна споруда. Це відмінне твердження від того, що у таких спорудах «можливе» укриття людей у випадку загроз. Далі йдеться про те, що особливий період нарощування фонду захисних споруд цивільного захисту здійснюється шляхом будівництва швидко споруджуваних захисних споруд цивільного захисту та створення найпростіших

укриттів... 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 [2, ст. 32, п. 2]. Тобто наявність найпростішого укриття на території приватної забудови – звичайного підвалу, який у переважній більшості випадків не відповідає вимогам, що висуваються до фонду захисних споруд, можлива згідно законодавства лише в особливий період. А в мирний час її наявності та станом держава опікуватись не передбачає. Таким чином законотворець передбачає укриття населення не всім спектром захисних споруд, зокрема найпростіших – таких як відкрита чи перекрита щілина, чи інша інженерна споруда, а лише такими, що є фондом захисних споруд цивільного захисту. Нарощення фонду за рахунок створення найпростіших укриттів передбачається лише в особливий період. Разом з тим захисні споруди цивільного захисту, споруди подвійного призначення та найпростіші укриття складають фонд захисних споруд цивільного захисту і належать до засобів колективного захисту [2, ст. 32, п. 2]. Тобто без оголошення особливого періоду вже створеними найпростішими укриттями приватної забудови опіка з боку публічної влади за мирного часу не передбачається. Вже закономірно стосовно контексту введених змін передбачається захист населення у найпростіших укриттях, яке не підлягає укриттю в захисних спорудах та спорудах подвійного призначення [2, ст. 32, п. 3.4]. Також з моменту виключення захисної споруди із фонду споруд цивільного захисту вона втрачає статус захисної споруди цивільного захисту. Володіння, користування та розпорядження спорудами, які втратили статус захисних споруд цивільного захисту, здійснюється відповідно до закону [2, ст. 32, п. 11]. Останнє підтверджує припущення про те, що законотворець не узаконює у повній мірі в цьому законодавчому акті вже існуючий стан справ та не встановлює порядок його регулювання, не опікується інноваційними рішеннями, які можуть бути запропоновані у майбутньому, або вже практично втілюються по за межами його сприйняття, або власного інформаційного середовища. Законотворець скоріше опікується місцями, де може бути потреба колективного захисту більшої кількості людей, аніж 2–3 чоловіка у приватному секторі.

Регулювання застосуванням таких найпростіших захисних споруд можна було б організувати скажімо шляхом передбачення ризиків, обліку та узаконення вже існуючої у населення маси найпростіших чи захисних споруд подвійного призначення та встановлення дієвої системи страхування, як варіант. Законодавство навпаки віддаляє такі споруди

від обліку та контролю з боку місцевих та державних органів влади і разом з тим протидіє створенню захищеного від різних чинників надзвичайних ситуацій безпечного середовища для членів місцевих громад. Адже населення у приватному секторі міст також може потрапляти та страждати від дії на нього різноманітних чинників надзвичайних ситуацій. Однак люди при цьому розміщені у більшості випадків віддалено від узаконеного фонду захисних споруд. Тому найкращим укриттям може стати підвал власного будинку або сусіда з функціями найпростішого укриття подвійного призначення. Кодекс передбачає нарощення фонду захисних споруд за рахунок найпростішого укриття тільки в особливий період, узаконює укриття подвійного призначення лише за умов для тимчасового перебування людей. З будівельної – інженерної точки зору такі умови встановлюються Державними будівельними нормами (далі – ДБН). На даний момент часу відбувається обговорення нового проекту ДБН, які враховують сучасні реалії та повинні вмістити увесь набутий за останні роки досвід створення та експлуатації захисних споруд [4]. Звичайно, нові ДБН конкретизують вимоги до нових створюваних захисних споруд, встановлять вимоги та способи дообладнання існуючого приватного укриття до рівня встановленого Кодексом цивільного захисту України пристосованого найпростішого укриття чи укриття подвійного призначення. Однак таких споруд будуть одиниці, бо забудова вже існує. Тому питання стосовно укриття населення у пристосованих вже існуючих найпростіших укриттях приватного сектора міст залишається відкритим або воно зараз частково регулюється постановою Кабінету Міністрів України [5]. Разом з тим відкритим залишиться і питання надання допомоги з боку держави стосовно інженерного захисту від підтоплення об'єктів, які використовуються в якості захисного укриття. Адже згідно тієї ж постанови утримання фонду захисних споруд у готовності до використання за призначенням здійснюється їх балансо-утримувачами [5, п. 9]. Створення фонду захисних споруд покладається на міські держадміністрації, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання відповідно до того ж Кодексу цивільного захисту України [5, п. 4]. Єдиним аргументом для опіки над такими спорудами з боку публічної влади залишається лише необхідність їх інженерного захисту на територіях, де можливе їх підтоплення, це використання як об'єктів загального народно господарчого призначення, або при визначенні потреби у захисних спорудах згідно відповідних планів [5, п. 5]. Разом з тим постанова передбачає, що обліку підлягають усі захисні споруди, споруди подвійного призначення та найпростіші укриття на території України незалежно від форми власності [5, п. 15].

Тому скоріш за все такої потреби в обліку на місцях не існує, однак прецедент є.

Зробимо короткий аналіз та гіпотетично визначимо причини того хто і чому ініціювали та лобіювали введення проаналізованих законодавчих змін, які вже відбулись:

1. Вказані зміни у Кодексі цивільного захисту України скоріш за все ініційовані самими представниками зі сфери цивільного захисту та дотичними до них особами за наступними ознаками:

1.1. Нормативні документи складає той, хто з ними потім і працює, бо решта громадян в цьому нічого не розуміють і їх воно не цікавить до певного часу. Народний менталітет так працює навіть тоді, коли це питання стосується їх особистої безпеки. А зараз час вникати вже настав.

1.2. В рази зменшується об'єм роботи посадовців з обліку та звітності стосовно існуючих захисних споруд, а значить і відповідальність.

1.3. Внаслідок зменшення кількості об'єктів обліку та звітності з'являється можливість позбутись видимої частини хаосу у сфері обліку захисних споруд та їх утримання.

2. Вказані зміни у Кодексі цивільного захисту України скоріш за все ініційовані зацікавленими у використанні матеріальних фондів особами:

2.1. Орендарями, що мають бажання в перспективі придбати об'єкт у приватну власність, або закріпити за ним право довготривалої оренди.

2.2. Власниками чи орендарями споруд та об'єктів до складу яких входять захисні укриття подвійного призначення, які вони планують вивести з під обліку у фонді захисних споруд для подальшого використання у якості звичайного народно господарчого об'єкта, що передбачається кодексом.

2.3. Посадовими чи відповідальними особами, які в силу недбалості або халатності вже позбулись чи переобладнали, довели до занедбаного стану захисне укриття та бажають узаконити реальний стан справ у перспективі з найменшими наслідками для себе.

3. Створено умови для економії коштів державного та місцевого бюджетів.

На основі викладеного вище виникає питання про участь громадської думки в обговореннях під час прийняття Кодексу та про загальний ступінь публічності влади. Зараз перевага в публічності на стороні виконавців, а не широких мас населення, які вони повинні захищати у захисних спорудах колективного захисту.

**Висновки.** На основі розгляду та аналізу сутності змін внесених до заголовка глави 7, заголовка та змісту статті 32 Кодексу цивільного

захисту України визначено, що законодавчий акт узаконює факт та не дає можливості провести облік всіх наявних на даний час захисних споруд, фонд яких вже створено історично. Зміни у Кодексі цивільного захисту України від 17.02.2022 р. не дають тепер підстав та не ставлять в обов'язок органам центральної та місцевої виконавчої влади організувати роботу стосовно обліку ВСІХ наявних захисних споруд та інших інноваційних рішень, перевірки стану їх експлуатаційного утримання та дієздатності. Їх робота обмежується тільки в рамках фонду. Органи місцевого самоврядування не мають підстав для організації роботи та контролю діяльності виконавчих служб в частині, що стосується ВСІХ наявних, зокрема найпростіших захисних споруд та інших інноваційних рішень. Створено умови для виведення існуючих захисних споруд з фонду захисних споруд з різною метою. Створено умови для економії коштів державного та місцевого бюджетів.

**Пропозиції.** Переглянути окремі положення Кодексу цивільного захисту України, зокрема статті 32, і відновити підстави для обліку, контролю та утримання всіх наявних захисних споруд шляхом внесення відповідних змін та доповнень.

Вжити заходи стосовно організації обліку, контролю та експлуатаційного утримання захисних споруд цивільного захисту чи інших захисних пристосувань у приватному секторі населених пунктів шляхом введення їх до фонду захисних споруд чи створенням спеціального фонду таких пристосованих чи найпростіших захисних споруд.

Організувати за відсутності та продовжити наявні дослідження у сфері інновацій для цивільного захисту населення шляхом використання захисних споруд, машин та механізмів, іншого обладнання та устаткування.

За допомогою ефективного менеджменту організувати економне і раціональне використання коштів державного та місцевого бюджетів, а також інших залучених коштів для експлуатаційного утримання існуючих та для створення нових захисних споруд. Використати тайм менеджмент.

### **Література:**

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/94-ВР. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <http://surl.li/hvzs> (дата звернення: 24.10.2023).

2. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2013, № 34–35, ст.458. URL: <http://surl.li/giwu> (дата звернення: 24.10.2023).

3. Беліх І.В. Досвід публічно-приватного партнерства на прикладі інженерного захисту від підтоплення захисних споруд цивільного

захисту та території Вільнянської міської територіальної громади Запорізької області. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2021 р. № 2 (72). Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2021. С. 63–70. URL: <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2021.2.9> (дата звернення: 24.10.2023).

4. Проект ДБН В.2.2-5:2023 «Захисні споруди цивільного захисту». URL: <http://surl.li/mlrtg> (дата звернення: 24.10.2023).

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 10.12.2017 № 138 «Деякі питання використання захисних споруд цивільного захисту». URL: <http://surl.li/mlrzo> (дата звернення: 24.10.2023).

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-343-2-4>

## **РЕФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

**Воронов О. І.**

*доктор наук з державного управління,  
професор кафедри соціально-гуманітарних наук  
навчально-наукового Інституту публічної служби та управління  
Національного університету «Одеська політехніка»  
м. Одеса, Україна*

**Плешко Е. А.**

*кандидат юридичних наук, головний спеціаліст  
Спеціалізованої прокуратури у військовій та оборонній сфері  
Південного регіону  
м. Одеса, Україна*

Одним із основних індикаторів успішності реалізації державної політики є здатність системи охорони здоров'я забезпечувати громадянам надання доступних та якісних медичних послуг і лікарських засобів, впливати на підвищення рівня середньої тривалості життя. Вік, шкідливі звички, спадкові та набуті захворювання, травми й інші негаразди можуть спричинити погіршення здоров'я людей. Для «покращення ситуації» дехто обмежується самолікуванням, але більшість звертається до фахівців сфери охорони здоров'я. Проте