

ВИСНОВОК

на проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вжиття заходів із забезпечення безпеки громадян в умовах особливого періоду, внесений народним депутатом України Геращенко І.В. та іншими народними депутатами України (реєстр. № 15397)

За дорученням Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О. від 13.07.2026 Комітет з питань екологічної політики та природокористування на своєму засіданні 18.08.2026 (Протокол № 270) розглянув проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вжиття заходів із забезпечення безпеки громадян в умовах особливого періоду (реєстр. № 15397 від 10.07.2026), внесений народним депутатом України Геращенко І.В. та іншими народними депутатами України.

Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, його розроблено з метою забезпечення умов для доступності захисних споруд цивільного захисту в умовах воєнного стану, відвернення загибелі або поранення цивільних громадян, підвищення відповідальності органів державної влади та їх посадових осіб за забезпечення безпеки громадян в умовах воєнних (бойових) дій з військами агресора.

Для досягнення зазначеної мети проєктом Закону пропонується внести зміни до Кодексу цивільного захисту України, законів України «Про регулювання містобудівної діяльності» та «Про правовий режим воєнного стану» в частині створення, утримання та експлуатації фонду захисних споруд цивільного захисту.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, проаналізувавши законопроект, висловило до нього ряд зауважень. Серед них слід відмітити наступні.

У частині восьмій нової ст. 8¹ Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачено обов'язкове обладнання всіх захисних споруд на період дії воєнного стану «спеціальними камерами спостереження». Водночас стаття 32 Конституції України не допускає збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Конституційний Суд України допускав наявність в органі публічної влади певних дискреційних повноважень у прийнятті рішень, проте наголошував, що відповідний механізм має, з одного боку, захищати особу від свавільного втручання органів державної влади в її права і свободи, а з другого – забезпечувати особі можливість передбачати дії цих органів (абз. 3 пп. 2.4 п. 2 мотивувальної частини Рішення від 08.06.2016 № 3-рп/2016). Проте проектом не визначено мети відеоспостереження, володільця та розпорядника персональних даних, підстав і строків їх зберігання, кола осіб, які матимуть доступ до відеозаписів, а також гарантій захисту приватності осіб, що перебуватимуть в укрітті, у тому числі дітей.

Окремо викликає зауваження безпековий аспект нововведення. Адже концентрація відеоінформації про місця перебування цивільного населення в умовах ведення бойових дій створює додаткові ризики щодо забезпечення його безпеки. Крім того, незрозуміло, про які саме «спеціальні камери спостереження» йдеться, оскільки законодавство не містить визначення цього терміна, а їх технічні характеристики не конкретизовано. Наведене суперечить принципу правової визначеності як складової закріпленого у статті 8 Конституції України принципу верховенства права.

Відповідно до частини чотирнадцятої нової ст. 8¹ Закону України «Про правовий режим воєнного стану» порядок забезпечення доступу населення до захисних споруд, а також умови і порядок їх експлуатації визначає Кабінет Міністрів України відповідно до закону. Проте це положення не узгоджується із запропонованими у проекті змінами до частини сьомої ст. 32 Кодексу цивільного захисту України, в абз. 1 якої зазначено, що вимоги щодо утримання, облаштування та експлуатації об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту визначає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту. Отже змінами до Кодексу цивільного захисту України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» повноваження з регулювання фактично тих самих питань пропонується надати двом різним органам виконавчої влади.

У частині одинадцятій цієї ж статті йдеться про державне замовлення та придбання захисних споруд з тим, щоб кожен громадянин міг самостійно дістатися до них щонайбільше за 10 хвилин. Зазначений критерій не піддається об'єктивній перевірці, оскільки не визначено способу пересування до таких споруд.

Крім того, законопроект потребує техніко-юридичного й термінологічного доопрацювання.

Міністерство внутрішніх справ України не підтримує законопроект і зауважило, що запропоновані зміни суттєво змінюють визначені законодавством механізми функціонування фонду захисних споруд цивільного захисту, містять дублювання чинних норм, не враховують розмежування предмета правового регулювання між законодавством у сфері

цивільного захисту та будівельними нормами, а окремі положення створюють правові колізії.

Зокрема, законопроект повторно визначає повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, щодо встановлення вимог до утримання, облаштування та експлуатації об'єктів фонду, хоча вони вже передбачені частиною сьомою статті 32 Кодексу. При цьому більшість запропонованих вимог стосується конструктивних та інженерно-технічних характеристик захисних споруд, які відповідно до частини шостої статті 32 Кодексу визначаються будівельними нормами. Питання утримання та експлуатації вже врегульовані наказом Міністерства внутрішніх справ України від 09.07.2018 № 579, а вимоги до проектування і будівництва – ДБН В.2.2-5:2023 «Захисні споруди цивільного захисту». Також надлишковою є пропозиція визначити МВС органом, який встановлює додаткові вимоги в умовах воєнного стану, оскільки такі повноваження вже впливають із чинного законодавства.

Запропонована законопроектом заборона використання захисних споруд для культурних і побутових потреб у період воєнного стану є більш жорсткою, ніж чинне регулювання, оскільки не передбачає перехідного строку для звільнення приміщень, що створює ризик її практичного невиконання.

Необґрунтованими є зміни до статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», оскільки Законом України від 10.02.2026 № 4778-IX уже визначено перелік об'єктів, для яких проектна документація обов'язково повинна містити розділ інженерно-технічних заходів цивільного захисту. Запропонована редакція не враховує цих змін, які набирають чинності 8 вересня 2026 року, та може створити правову невизначеність.

Також законопроектом пропонується обов'язково обладнати всі захисні споруди камерами відеоспостереження виключно за рахунок коштів Державного бюджету. Водночас невизначення інших джерел фінансування суттєво ускладнить реалізацію такої вимоги.

Більшість запропонованих змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» вже врегульовано законодавством у сфері цивільного захисту, а окремі з них суперечать Кодексу.

Міністерство з відновлення, інфраструктури та транспорту України не підтримує законопроект і зауважило, що окремі його положення потребують доопрацювання з огляду на необхідність забезпечення правової визначеності, внутрішньої узгодженості законодавства, дотримання вимог нормопроєктувальної техніки та створення належних правових механізмів реалізації запропонованих норм. Крім того, окремі положення законопроекту можуть ускладнити правозастосування або призвести до неоднозначного тлумачення їх змісту.

Міністерство цифрової трансформації України зауважило, що проектом Закону передбачено доповнення Закону України «Про правовий режим воєнного стану» статтею 8¹, у частині дев'ятій якої визначено, що місцерозташування захисних споруд цивільного захисту, а також умови доступу до них мають бути доведені до відома населення через державні та комунальні медіа, а також оприлюднені на веб-сайтах органів місцевого самоврядування та/або військових адміністрацій у 10-денний строк від початку експлуатації.

Таким чином, проектом Закону вже передбачено обов'язкове оприлюднення інформації про місцерозташування захисних споруд цивільного захисту та умови доступу до них. Водночас проект Закону не містить положень щодо оприлюднення такої інформації у формі відкритих даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних.

У зв'язку з наведеним пропонується доповнити частину дев'яту статті 8¹ Закону України «Про правовий режим воєнного стану» в редакції проекту Закону положенням щодо оприлюднення передбаченої цією частиною інформації про місце розташування захисних споруд цивільного захисту та умови доступу до них також на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Крім того, абзацом другим частини другої статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, оприлюднює перелік експертних організацій, що здійснюють експертизу проектної документації на будівництво об'єктів, відомості про які внесені до Реєстру будівельної діяльності, на порталі електронної системи у вільному безоплатному доступі та підтримує його в актуальному стані на підставі інформації, що подається експертними організаціями. У разі встановлення невідповідності експертної організації визначеним критеріям, відомості про таку організацію виключаються з Реєстру будівельної діяльності.

Водночас розділом «Мінрозвитку» Переліку наборів даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, що є додатком до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835, передбачено обов'язкове оприлюднення у формі відкритих даних інформації про експертні організації, що здійснюють експертизу проектної документації на будівництво об'єктів.

З огляду на викладене та з метою узгодження положень проекту Закону з вимогами Закону України «Про доступ до публічної інформації» та Положення, пропонується передбачити доповнення абзацу другої частини другої статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»

положенням щодо оприлюднення переліку експертних організацій, що здійснюють експертизу проектної документації на будівництво об'єктів, відомості про які внесені до Реєстру будівельної діяльності, також на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних у формі відкритих даних.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій не підтримує законопроект. У низці зауважень Служби відмічається, що зміни до Кодексу цивільного захисту України, передбачені законопроектом, уже передбачені чинною редакцією Кодексу, Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна» та не містять новацій.

Пункт 2 розділу I законопроекту, що містить зміни до частини десятої статті 31 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», не узгоджується з останньою редакцією такого Закону, якою вже врегульовано питання, передбачене законопроектом (набирає законної сили з 8 вересня 2026 року). Крім того, більшість змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» вже унормовані нормативно-правовими актами у сфері цивільного захисту, а також можуть створити численні колізії та прогалини у законодавстві України.

Звернуто увагу на необхідність дотримання послідовності державної політики, а саме повернення до положень законодавства України швидкоспоруджуваних захисних споруд цивільного захисту, зокрема блок-модульного типу, які на підставі Закону України від 8 листопада 2023 року № 3441-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту, вдосконалення законодавства з питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій, організації та проведення евакуації населення, забезпечення охорони життя та здоров'я громадян» були виключені з Кодексу цивільного захисту України. Відповідна зміна ґрунтувалася на гармонізації законодавства у сфері цивільного захисту та містобудування й архітектури.

Міністерство фінансів України за результатами опрацювання законопроекту надало низку зауважень до нього і зауважило, що законопроект потребує доопрацювання з урахуванням зауважень Міністерства з метою приведення його у відповідність до положень Бюджетного кодексу України та Кодексу цивільного захисту України, надання фінансово-економічних розрахунків разом із пропозиціями щодо джерел покриття додаткових витрат.

Міністерство охорони здоров'я підтримує прийняття законопроекту.

Під час обговорення законопроекту Голова Комітету Олег Бондаренко відмітив, що не зважаючи на певні недоліки законопроекту, на які звернули увагу представники центральних органів виконавчої влади, окремі новації, передбачені законопроектом, можуть позитивно вплинути на ситуацію з укриттям населення, зокрема:

- встановлення актом вищої юридичної сили обов'язку балансоутримувачів з належного утримання та забезпечення наявності систем життєзабезпечення у таких об'єктах;

- заборони використання захисних споруд цивільного захисту всупереч їхньому основному призначенню у період воєнного стану;

- передбачення додаткового інформування населення про об'єкти фонду шляхом розміщення відповідної інформації на офіційних веб-порталах органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій.

У зв'язку з цим та в разі доопрацювання відповідного законопроекту він може мати позитивний вплив на захист населення в умовах воєнного стану.

Враховуючи вищевикладене, Комітет ухвалив висновок та прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вжиття заходів із забезпечення безпеки громадян в умовах особливого періоду (реєстр. № 15397 від 10.07.2026), внесений народним депутатом України Геращенко І.В. та іншими народними депутатами України, включити до порядку денного п'ятнадцятої сесії та розглянути на пленарному засіданні Верховної Ради України. За результатами розгляду у першому читанні законопроект прийняти за основу.

Співдоповідачем на пленарному засіданні із зазначеного питання визначено народного депутата України Мандзія С.В.

Голова Комітету

О. БОНДАРЕНКО

