

ЗАХИСНІ СПОРУДИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК ОБ'ЄКТИ ЦИВІЛЬНОГО ПРАВА ТА ЇХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

PROTECTIVE CIVIL DEFENSE STRUCTURES AS OBJECTS OF CIVIL LAW AND THEIR LEGAL FRAMEWORK

Сінько О.А., аспірантка

Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Бажанов В.О., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри цивільного права

Навчально-науковий інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті досліджуються такі об'єкти цивільного права України як захисні споруди цивільного захисту населення, здійснюється аналіз законодавства у контексті з'ясування правової природи захисних споруд цивільного захисту, а також досліджуються сучасні підходи до класифікації об'єктів фонду захисних споруд та актуальні позиції судової практики із даного питання. Зокрема, визначено, що класифікація об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту зумовлена технічними особливостями та вимогами, які ставляться до конкретного виду об'єкта, зокрема в залежності від його захисних властивостей, а також тривалістю – протягом якого часу дозволено перебувати людям в такому об'єкті.

Окрім цього, у статті розкриваються особливості, які притаманні лише об'єктам фонду захисних споруд цивільного захисту населення, та зокрема, захисним спорудам цивільного захисту.

Охарактеризовано питання передачі в оренду таких об'єктів. Так, захисні споруди цивільного захисту в мирний час можуть передаватися в оренду для задоволення господарських, культурних та побутових потреб із збереженням цільового призначення таких споруд, крім тих, що перебувають у постійній готовності до використання за призначенням.

Також охарактеризовано процедуру обліку об'єктів фонду захисних споруд, оскільки, зокрема захисні споруди цивільного захисту підлягають обліку, а включення та виключення таких об'єктів має відбуватись виключно за встановленою процедурою.

Також зацентровано увагу на законодавчих змінах, які були запроваджені у зв'язку із введенням воєнного стану в Україні. З огляду на проаналізовані положення законодавства, зроблено висновок, що наразі до усіх об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту, не зважаючи на їх режим використання чи форму власності у разі необхідності – забезпечується безперешкодний доступ для укриття населення.

Таким чином, підсумовано, що захисні споруди цивільного захисту, які відносяться до фонду захисних споруд цивільного захисту, є самостійними об'єктами цивільно-правових відносин, і не відносяться, до інших груп об'єктів, наприклад, до допоміжних приміщень. Вони мають свої особливості, перебувають у комунальній або у державній власності, окрім цього, мають особливий правовий режим, який пов'язаний із наданням безперешкодного доступу для укриття населення.

Ключові слова: захисні споруди цивільного захисту, об'єкти, фонд захисних споруд цивільного захисту, укриття.

The article examines objects of civil law in Ukraine, specifically protective civil defense structures. It analyzes legislation in the context of clarifying the legal nature of protective civil defense structures and investigates modern approaches to the classification of objects in the civil protection shelter fund, as well as current positions in judicial practice on this issue. In particular, it is determined that the classification of objects within the civil protection shelter fund is influenced by the technical characteristics and requirements specific to each type of object, particularly depending on its protective properties and the length of time people are permitted to stay in such a shelter.

Additionally, the article highlights features unique to objects within the civil protection shelter fund, particularly protective civil defense structures.

It also addresses the specifics of leasing such objects. Protective civil defense structures, in peacetime, may be leased to meet economic, cultural, and domestic needs while maintaining their intended purpose, except for those that are in a state of constant readiness for use.

The procedure for the registration of objects within the civil protection shelter fund is characterized, as protective civil defense structures are subject to mandatory registration. The inclusion or exclusion of such objects must be carried out strictly following established procedures.

The article also focuses on legislative changes introduced due to the imposition of martial law in Ukraine. Based on the analyzed legislative provisions, it is concluded that, regardless of their usage status or form of ownership, all civil protection shelter fund objects must provide unrestricted access for population sheltering when necessary.

In conclusion, protective civil defense structures that belong to the civil protection shelter fund are independent objects of civil legal relations and are not classified under other categories of objects, such as auxiliary premises. They possess unique characteristics, are either municipally or state-owned, and have a special legal regime associated with providing unrestricted access to population sheltering.

Key words: protective civil defense structures, objects, civil protection shelter fund, shelters.

Воєнний стан в Україні, запроваджений Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-ІХ (із подальшими змінами), кардинально вплинув на усі соціальні сфери життя, і невідворотно змінив звичну буденність людей [1, 2].

Перед суспільством постала низка нагальних питань, які слід було вирішувати, та приймати відповідні зміни, зокрема законодавчі. У зв'язку із сучасними викликами, з якими зіткнулась наша держава, цілком очевидним стало запровадження ряду нововведень у різних сферах суспільного життя.

На початку повномасштабної війни у 2022 році та дотепер одними із першочергових залишаються питання,

пов'язані із захистом населення, та об'єктами нерухомості, які допомагають у цьому і забезпечують захист, збереження життя та здоров'я людей, зокрема під час масованих ракетних обстрілів.

У науковій літературі частково висвітлювалися питання, пов'язані із захисними спорудами цивільного захисту, зокрема, такими дослідниками, як Некора В., Ніжник В., Поздєєв С., Луценко Ю., Михайлов В., Скрипник К. тощо [3].

Попри це, вважаємо, що на сьогодні існує об'єктивна необхідність здійснити аналіз законодавства у контексті з'ясування правової природи саме захисних споруд цивільного захисту як об'єктів цивільного права, зацентувати увагу на сучасних підходах та позиціях українських судів, а також особливостях, які притаманні лише даним об'єктам.

Першочергово зауважимо, що законодавство оперує таким поняттям як **фонд захисних споруд цивільного захисту**, яке включає в себе сукупність усіх захисних споруд та інших споруд, що можуть бути використані для укриття населення [4]. Тобто це категорія, що включає в себе:

- захисні споруди цивільного захисту,
- споруди подвійного призначення,
- первинні (мобільні) укриття,
- найпростіші укриття.

Кодекс цивільного захисту населення України (чинна редакція від 19 квітня 2024 року) (далі також – «**Кодекс цивільного захисту**») визначає, що вищевказані об'єкти складають **фонд захисних споруд цивільного захисту**.

Кожен із таких об'єктів має певне стратегічне значення для держави та саме в залежності від нього, на наш погляд, здійснюється їх класифікація (розмежування). Потреба у фонді захисних споруд цивільного захисту визначається із розрахунку необхідності укриття всіх категорій населення за місцем роботи, за місцем проживання, та за місцем тимчасового перебування людей [5, ст. 32 Кодексу цивільного захисту].

На сьогодні Цивільний кодекс України не містить визначення поняття захисні споруди цивільного захисту, однак таке визначення надається у Кодексі цивільного захисту.

Відтак, визначено, що захисні споруди цивільного захисту – це інженерні споруди, призначені для захисту населення від впливу небезпечних факторів, що виникають внаслідок надзвичайних ситуацій, воєнних дій або терористичних актів [п. 13, ч. 1, ст. 1 Кодексу цивільного захисту].

Законодавство визначає, що саме до захисних споруд цивільного захисту належать: 1) сховище; 2) протирадіаційне укриття.

Поруч із **захисними спорудами цивільного захисту**, на наш погляд, окремо законодавчо визначаються також **споруди подвійного призначення** (тобто, це об'єкти, що призначені для використання за основним функціональним призначенням з метою забезпечення суспільних або господарських потреб, а також мають відповідні захисні властивості), **первинне (мобільне) укриття** – це технічний виріб, та **найпростіше укриття** – цокольне або підвальне приміщення, інша споруда підземного простору, в якій створені умови для тимчасового перебування людей.

Така класифікація об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту зумовлена технічними особливостями та вимогами, які ставляться до конкретного виду об'єкта, в залежності від його захисних властивостей, а також тривалістю – протягом якого часу дозволено перебувати людям в такому об'єкті.

Окрім класифікації об'єктів, у ч. 3 ст. 32 Кодексу цивільного захисту наводиться перелік (розмежування) категорій населення, які підлягають укриттю в залежності від виду об'єкта (виду захисної споруди фонду).

До прикладу, укриттю у сховищах підлягають, зокрема працівники найбільшої працюючої зміни атомних електростанцій, інших ядерних установок, пацієнти, працівники та відвідувачі закладів охорони здоров'я, які не підлягають евакуації в безпечне місце і перебувають у зонах можливих значних руйнувань, тощо; у протирадіаційних укриттях укриттю підлягають, зокрема працівники підприємств, установ, організацій, об'єктів критичної інфраструктури, у первинних (мобільних) укриттях – населення, яке перебуває на зупинках транспорту, в парках, місцях відпочинку, тощо в особливий період; у найпростіших укриттях – населення виключно в умовах тимчасової недостатності інших об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту в особливий період.

Таким чином, захисні споруди цивільного захисту – це спеціальні захисні споруди, до яких відносять протираді-

аційні укриття (які до прикладу можуть захищати від звичайних озброєнь, іонізуючого випромінювання (радіації), та сховища, які також додатково можуть захищати і від зброї масового знищення (наприклад, ядерної, хімічної, біологічної тощо).

Зазначимо, що такі об'єкти мають мати спеціальне обладнання, системи життєзабезпечення та належні захисні властивості і при проектуванні та будівництві мають обов'язково відповідати встановленим законодавчим нормам, зокрема державним будівельним нормам [6].

Важливим аспектом є те, що об'єкти фонду захисних споруд цивільного захисту (зокрема захисні споруди цивільного захисту) підлягають обліку, що додатково вказує на їх особливу природу.

Так, у постанові Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 року за № 138 «Деякі питання використання захисних споруд цивільного захисту» (якою унормовано механізм створення та утримання захисних споруд) встановлено, що включення (виключення) об'єктів фонду захисних споруд до (з) відповідного фонду оформляється організаційно-розпорядчим документом міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, місцевого органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, на території яких розташовано такий об'єкт або до сфери управління якого він віднесений. Погоджені з Державною службою України з надзвичайних ситуацій матеріали щодо виключення захисної споруди (споруди подвійного призначення) з фонду захисних споруд є підставою для підготовки відповідного організаційно-розпорядчого документа. Міністерство або інший центральний орган виконавчої влади розробляє організаційно-розпорядчий документ за поданням балансоутримувача об'єкта фонду захисних споруд, що належить до сфери управління відповідного центрального органу виконавчої влади.

Таким чином, як можна простежити, об'єкти фонду захисних споруд, зокрема захисні споруди цивільного захисту підлягають обліку, а включення та виключення таких об'єктів має відбуватись виключно за встановленою процедурою.

У свою чергу, наказом Міністерства внутрішніх справ України від 09 липня 2018 року за № 579 «Про затвердження вимог з питань використання та обліку фонду захисних споруд цивільного захисту» було також унормовано питання утримання та експлуатації захисних споруд цивільного захисту [7].

Попри це, урахуовуючи той аспект, що протягом тривалого періоду об'єктам фонду захисних споруд (зокрема захисним спорудам цивільного захисту (сховищам та протирадіаційним укриттям)) не приділялась належна увага, а в минулому призначення деяких захисних споруд цивільного захисту змінювалось, об'єкти списувались, і відповідно приватизовувались, однак саме у 2022 році із початком воєнних дій нагально постало питання упорядкування та, так би мовити, інвентаризації вказаних об'єктів.

На сьогодні постановою Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2023 року за № 1331 «Деякі питання ведення обліку об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту» запроваджено здійснення обліку таких об'єктів за допомогою спеціальної інформаційної системи.

Унормовано та визначено, що облік фонду захисних споруд цивільного захисту в електронній формі здійснюється за допомогою спеціального програмного забезпечення, яке призначене для збирання, накопичення, захисту, обробки та відображення інформації про об'єкти фонду захисних споруд цивільного захисту незалежно від форми власності – Інформаційної системи «Облік та візуалізація фонду захисних споруд цивільного захисту». При чому, Державній службі з надзвичайних ситуацій необхідно забезпечити розроблення Інформаційної системи та проведення її дослідної експлуатації та ввести в постійну експлуатацію Інформаційну сис-

тему, затвердити положення про неї, порядок роботи та регламент її функціонування [8].

Особливий статус об'єктів фонду захисних споруд, зокрема захисних споруд цивільного захисту передбачає певні особливості і щодо перебування їх в цивільному обороті, зокрема, у контексті речових прав на такі об'єкти.

Зауважимо, що захисні споруди цивільного захисту можуть перебувати у комунальній та у державній власності. Вони не підлягають приватизації (відчуженню). Відповідне положення про те, що приватизації не підлягають казенні підприємства та об'єкти, необхідні для виконання державою своїх основних функцій, для забезпечення обороноздатності держави, та об'єкти права власності Українського народу, майно, що становить матеріальну основу суверенітету України, зокрема, захисні споруди цивільного захисту передбачено і у статті 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» [9].

Таким чином, у законодавстві чітко закріплено положення та позиція про те, що такі об'єкти не можуть відчужуватись і знаходитись у приватній власності.

Окрім того, у контексті можливості відчуження захисних споруд, у постанові Верховного Суду від 28 червня 2023 року у справі № 563/501/22, суд дійшов висновку, що захисні споруди цивільного захисту державної та комунальної власності не підлягають приватизації (відчуженню), та залишив без змін судові рішення апеляційної інстанції, яким було відмовлено у задоволенні позову про визнання права власності на нерухоме майно, оскільки спірне нежитлове підвальне приміщення було протирадіаційним укриттям [10].

Що стосується приватизації іншої категорії – споруд подвійного призначення державної та комунальної власності, то на відміну від захисних споруд цивільного захисту, існує можливість їх приватизації, однак, вона повинна здійснюватися за умови збереження їх функціонального призначення для укриття населення (і навіть у разі подальшої зміни власника). Вказане пов'язано з тим, що основним призначенням для споруд подвійного призначення є не захист населення, оскільки ці об'єкти залучаються і використовуються лише у разі потреби, тому вони фактично можуть мати різні форми власності.

У той же час, захисні споруди цивільного захисту в мирний час можуть передаватися в оренду для задоволення господарських, культурних та побутових потреб із збереженням цільового призначення таких споруд, крім тих, що перебувають у постійній готовності до використання за призначенням, а саме: 1) в яких розташовані пункти управління; 2) призначених для укриття працівників суб'єктів господарювання, що мають об'єкти підвищеної небезпеки; 3) розташованих у зонах спостереження атомних електростанцій та призначених для укриття населення під час радіаційних аварій; 4) призначених для укриття працівників об'єктів критичної інфраструктури, віднесених до 1 та 2 категорії критичності.

Особливості оренди захисних споруд цивільного захисту визначаються типовим договором оренди, що затверджується Кабінетом Міністрів України (він затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 року за № 138 «Деякі питання використання захисних споруд цивільного захисту»).

Відмітимо, що істотною умовою договору оренди захисної споруди цивільного захисту (її частини), яка перебуває у державній або комунальній власності, є умова щодо розірвання такого договору в односторонньому порядку у разі: 1) порушення порядку використання у мирний час захисної споруди цивільного захисту (її частини) для задоволення господарських, культурних і побутових потреб; 2) невиконання орендарем вимог ч. 16 ст. 32 Кодексу цивільного захисту (зокрема, щодо того, що до об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту, що приведені у готовність до використання за

призначенням у зв'язку із запровадженням відповідного правового стану, повинен бути забезпечений цілодобовий та безперешкодний доступ відповідних груп населення).

Законодавством також передбачено, що розірвання договору оренди захисної споруди цивільного захисту (її частини), яка перебуває у державній або комунальній власності, здійснюється шляхом письмового повідомлення орендаря про таке розірвання не пізніше як за 24 години до розірвання договору.

Таким чином, як вбачається із вищевказаного, захисні споруди цивільного захисту мають свої особливості, і, на наш погляд, із аналізу законодавства чітко простежується те, що такі об'єкти є самостійними об'єктами цивільно-правових відносин.

Як зауважив Верховний Суд у постанові від 26 квітня 2023 року у справі № 924/438/22 приміщення, яке призначалося для використання як протирадіаційне укриття (має окремі входи, визначений спосіб і порядок використання) не підпадає під правовий режим допоміжних приміщень і є самостійним об'єктом правовідносин [11].

У даній справі суди дослідили низку доказів, серед яких документи пов'язані із будівництвом, акти державної приймальної комісії тощо, і встановили, що приміщення було побудоване саме як укриття, а не як допоміжне приміщення.

Додатково зазначимо, що у постанові Великої Палати Верховного Суду від 23 жовтня 2019 року у справі № 598/175/15-ц було визначено, що для розмежування допоміжних приміщень багатоквартирного жилого будинку, які призначені для забезпечення його експлуатації і побутового обслуговування мешканців будинку і входять до житлового фонду, та нежилых приміщень, які призначені для торговельних, побутових й інших потреб непромислового характеру і є самостійним об'єктом цивільно-правових відносин та до житлового фонду не входять, слід виходити як з місця їхнього розташування, так і із загальної характеристики сукупності властивостей таких приміщень, зокрема способу і порядку їх використання [12].

Окрім цього, у постанові Верховного Суду від 08 квітня 2020 року у справі № 915/1096/18 визначено, що допоміжними приміщеннями мають вважатися всі без винятку приміщення багатоквартирного житлового будинку, незалежно від наявності або відсутності в них того чи іншого обладнання, адже їх призначенням є обслуговування не лише будинку, а й власників квартир, підвищення життєвого комфорту і наявність різних способів задоволення їх побутових потреб, пов'язаних із життєзабезпеченням. І лише приміщення, що з самого початку будувалися як такі, використання яких мало інше призначення (магазини, перукарні, офіси, поштові відділення тощо), залишаються тими, що не підпадають під правовий режим допоміжних приміщень [13].

Додатково у світлі сучасних подій, зауважимо, що наразі до усіх об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту, не зважаючи на їх режим використання чи форму власності, у разі необхідності – забезпечується безперешкодний доступ для укриття населення.

Із метою забезпечення безперешкодного доступу населення до захисних споруд цивільного захисту, споруд подвійного призначення, найпростіших укриттів згідно Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій» були прийняті відповідні зміни, відповідно до яких, у тому числі, зобов'язано, у разі необхідності, надавати населенню доступ до таких об'єктів [14].

Таким чином, із проаналізованої судової практики та положень чинного законодавства чітко вбачається, що захисні споруди цивільного захисту, які відносяться до фонду захисних споруд цивільного захисту, є самостій-

ними об'єктами цивільно-правових відносин, і не відносяться, до інших груп об'єктів, наприклад, до допоміжних приміщень. Вони мають свої особливості, перебувають у комунальній або у державній власності, окрім цього, мають особливий правовий режим, який пов'язаний із наданням безперешкодного доступу для укриття населення. З огляду на нормативне регулювання, такі об'єкти

мають свою специфіку і у контексті щодо їх розпорядження (наприклад, передачі в оренду). Попри це, ураховуючи той аспект, що наша держава переживає досить складні часи, нормативне регулювання таких об'єктів, як захисні споруди цивільного захисту населення, має постійно удосконалюватись, та з огляду на їх надважливе призначення, їм має приділятися особлива увага на постійній основі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України від 24 лютого 2022 року "Про введення воєнного стану в Україні". Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text> (дата звернення: 20.05.2024).
2. Закон України "Про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні". Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> (дата звернення: 22.07.2024).
3. Некора, В., Ніжник, В., Поздеев, С., Луценко, Ю., Михайлов, В. (2023). Особливості та перспективи ефективного функціонування захисних споруд цивільного захисту в умовах бойових дій. *Науковий вісник: Цивільний захист та пожежна безпека*. URL: [https://doi.org/10.33269/nvcs.2023.1\(15\).149-157](https://doi.org/10.33269/nvcs.2023.1(15).149-157) (дата звернення 20.05.2024).
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 березня 2017 року за № 138 "Деякі питання використання захисних споруд цивільного захисту". Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/138-2017-п#n127> (дата звернення: 20.05.2024).
5. Кодекс цивільного захисту України. Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 20.05.2024).
6. Захисні споруди цивільного захисту ДБН В.2.2-5:2023. ІПС ЛІГА:ЗАКОН – система пошуку, аналізу та моніторингу нормативно-правової бази. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/DBN00101> (дата звернення: 30.07.2024).
7. Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09 липня 2018 року за № 579 "Про затвердження вимог з питань використання та обліку фонду захисних споруд цивільного захисту". Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0879-18#n18> (дата звернення: 20.05.2024).
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2023 року за № 1331 "Деякі питання ведення обліку об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту". Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1331-2023-п#Text> (дата звернення: 20.05.2024).
9. Закон України "Про приватизацію державного і комунального майна". Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19#Text> (дата звернення: 21.05.2024).
10. Постанова Верховного Суду від 28 червня 2023 року у справі № 563/501/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111836380> (дата звернення: 20.05.2024).
11. Постанова Верховного Суду від 26 квітня 2023 року у справі № 924/438/22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110536226> (дата звернення: 21.05.2024).
12. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23 жовтня 2019 року у справі № 598/175/15-ц. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85415070> (дата звернення: 21.05.2024).
13. Постанова Верховного Суду від 08 квітня 2020 року у справі № 915/1096/18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88749271> (дата звернення: 21.05.2024).
14. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій". Офіційний вебпортал парламенту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2486-20#Text> (дата звернення: 21.05.2024).