

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА ЩОДО СТАНУ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗМІН ДО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЖЕЖНО-РЯТУВАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОЇ ТА ДОБРОВІЛЬНОЇ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ ТА ПЕРСПЕКТИВНИХ НАПРЯМКІВ РОЗВИТКУ

Розвиток мережі пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої та добровільної пожежної охорони був визначений одним із пріоритетів Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) ще до повномасштабного російського вторгнення в Україну. Для досягнення зазначених у Стратегії цілей було визначено потребу у створенні близько 1000 таких підрозділів. Війна додатково підкреслила актуальність безпекових викликів. Під час круглого столу, який проводився Представництвом Фонду міжнародної солідарності в Україні 13.11.2023 р. за участю представників Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування (Голови Комітету О. В. Бондаренка, голови підкомітету з питань цивільного захисту населення С.В. Мандзія, членкині підкомітету з питань цивільного захисту населення Короленко-Усової В.Ю.), ДСНС та органів місцевого самоврядування, представники ДСНС підтвердили актуальну потребу у створенні ще близько 900 підрозділів.

З огляду на поточну пріоритетність реагування на безпекові виклики органи місцевого самоврядування наразі мають збільшені можливості щодо залучення міжнародної допомоги для створення таких підрозділів. Представництвом Фонду міжнародної солідарності в Україні тільки за останні два роки у напрямку цивільного захисту було реалізовано ряд проєктів, в рамках яких підготовлено близько 600 добровольців згідно навчальної програми ДСНС та закуплено пожежне обладнання для близько 100 громад на суму більше 30 млн гривень – за підтримки Уряду Польщі, Європейської комісії, країн ЄС, програми USAID і Державного департаменту США. В Україні реалізовані були також цільові конкурси у секторі від Фонду Східна Європа та Українського фонду швидкого реагування IREX, USAID, цільові конкурси Фонду «Партнерство за сильну Україну» та ряд інших можливостей. Очікується, що кількість тематичних конкурсів для міжнародного фінансування буде збільшуватись у короткостроковому періоді. Це означає, що за умови сприятливого нормативно-правового середовища органи місцевого самоврядування та інститути громадянського суспільства можуть скористатись цим вікном можливостей.

Прийняття 16.11.2022 Верховною Радою України Закону №2750-IX (далі – Закон), зокрема завдяки його значному доопрацюванню на базі Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування у співпраці з іншими стейкхолдерами, стало значним кроком для розвитку такого середовища. Завдяки внесеним змінам:

1. Значно прискорився процес розробки модельних документів для органів місцевого самоврядування, чіткіше визначені формулювання щодо організаційно-правової форми пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої та добровільної пожежної охорони.
2. Включені громадські організації як суб'єкти утворення таких підрозділів.
3. Заповнені прогалини щодо права передачі майна у користування для діяльності підрозділів.

4. Уточнено правовий статус осіб, які долучаються до діяльності підрозділів, вимоги до таких осіб та їх підготовки.
5. Усунуто прогалини, які блокували розвиток добровільного пожежного руху (в частині підготовки та відповідальності за життя та здоров'я членів добровільних пожежних команд), та безпідставно завищували витрати на утримання місцевих пожежних команд (щодо необхідності підготовки усіх працівників незалежно від факту залучення до пожежогасіння).

Під час імплементації вказаного закону були виявлені потенційні напрями подальшого вдосконалення нормативно-правового регулювання. Вирішення цих питань надасть змогу прискорити імпульс у розвитку мережі пожежно-рятувальних підрозділів, який з'явився зокрема і завдяки прийняттю Закону, і навіть посилити спроможність органів місцевого самоврядування у забезпеченні цивільного захисту на місцевому рівні. Такі напрями подальшого вдосконалення можна поділити на три групи.

I. Повноцінна імплементація положень зазначеного Закону щодо підзаконного регулювання.

1.1. Варто привітати оперативність затвердження Постанови Кабінету Міністрів України №314 від 07.04.2023 року «Про затвердження Порядку утворення та функціонування пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони» (далі – Постанова), яка була затвердженою всього через 3 місяці після набрання чинності положень Закону. Під час взаємодії з органами місцевого самоврядування в межах проєктів виявилось, що органи місцевого самоврядування все-таки потребують детальнішого спрямування на підзаконному рівні. Крім цього, положення Постанови – це можливість закріпити однаковий підхід до застосування практик, які стосуються волонтерського менеджменту, які є надзвичайно важливими для сталого розвитку добровільного пожежного руху. Відтак потенціал регуляторного впливу Постанови може бути збільшений шляхом доповнення Постанови положеннями про порядок зарахування та виключення членів та учасників таких підрозділів та кращими практиками країн ЄС щодо заходів волонтерського менеджменту на рівні добровільних пожежних команд (регулярні тренування, заходи гуртування, діяльність молодіжних осередків тощо). Враховуючи наявні напрацювання Представництва щодо модельних документів для громад, Представництво може надати їх для включення відповідальним органам державної влади та запропонувати своїх експертів до включення у відповідні робочі групи за потреби. Крім цього, актуальним питанням для включення у Постанову є розмежування пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої та добровільної пожежної охорони у випадку, якщо у добровільній пожежній команді передбачені штатні посади. Це впливатиме у подальшому на ефективність застосування заходів стимулювання розвитку добровільного пожежного руху.

1.2. Слід відзначити необхідність затвердження Порядку обліку членів та учасників пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони, який має затверджуватись Міністерством внутрішніх справ України, відповідно до ч.3 ст.63 Кодексу цивільного захисту України (далі – КЦЗУ), який станом на 22.02.2024 не затверджено. Попри затребуваність документу ситуація, що склалась, надає можливість інтегрувати у проєкт документу кращі практики країн Європейського Союзу у цьому питанні, з чим Представництво також може запропонувати свою допомогу. Прийняття документу є важливим, оскільки він

впливатиме на процедури збору інформації, яка надалі впливатиме на підстави присудження пільг чи соціальних гарантій, списання витратних матеріалів внаслідок залучення підрозділів, стане джерелом даних під час розслідувань для присудження страхових виплат і, зрештою, застосовуватиметься для аналізу даних для прийняття рішень щодо розвитку підрозділів. Відтак запропоновані у порядку процедури мають враховувати принципи запобігання корупції, однак також і бути достатньо оптимізованими та уникати зайвої бюрократії, оскільки процедури стосуватимуться діяльності волонтерів. Крім цього, норми цього порядку можливо одразу сформулювати таким чином, аби потім можна було інтегрувати зібрані дані з цифровими рішеннями (зокрема, але не виключно, Єдиним порталом державних послуг «Дія»).

II. Заповнення нововиявлених прогалин у законодавстві під час імплементації положень Закону

2.1. Під час імплементації норм Закону була виявлена неузгодженість актів законодавства. Зокрема ч.14 ст.63 КЦЗУ передбачає: «З метою забезпечення добровільної пожежної охорони Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, суб'єкти господарювання, інші юридичні особи та громадяни можуть **безоплатно** надавати пожежно-рятувальним підрозділам для забезпечення добровільної пожежної охорони у користування будівлі, споруди, приміщення, транспортні засоби, засоби зв'язку та інше необхідне майно». При цьому, ч.2 ст.9 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» (далі – Закон про оренду держмайна) передбачає: «Забороняється передавати державне або комунальне майно в безоплатне користування або позичку». З огляду на це органи місцевого самоврядування перестраховуються та оминають питання передачі майна у безоплатне користування. У кращому випадку це породжує доволі спірну практику передачі майна у користування за 1 гривню. Пропонуємо для усунення цих ризиків для місцевого самоврядування розглянути питання створення проекту закону про внесення змін до Закону про оренду держмайна. Пропонована редакція ч.2 ст.9 відповідного закону: «Забороняється передавати державне або комунальне майно в безоплатне користування або позичку, крім випадків прямо передбачених законодавством».

2.2. Як зазначалось вище, значним досягненням прийняття Закону стало включення громадських організацій до суб'єктів утворення пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони, що відображає практику країн Європи. Це спричинило значний інтерес органів місцевого самоврядування певної кількості територіальних громад, оскільки формування підрозділів із залученням місцевих громадських організацій надає змогу економити кошти на адміністративне утримання підрозділів – модель створення підрозділів у вигляді комунальних організацій передбачає створення штатних посад принаймні начальника підрозділу та бухгалтера. Однак під час імплементації законодавства було виявлено, що у нормативно-правовому регулюванні бракує механізмів прозорої прямої фінансової підтримки з місцевого бюджету громадських організацій, на базі яких створені підрозділи для забезпечення добровільної пожежної охорони. Станом на зараз існує механізм створення конкурсів проектів інститутів громадянського суспільства, однак для цілей підтримки добровільних пожежних команд він породжує певні етичні питання, оскільки у такому разі конкурс по суті створюється під конкретно визначені організації. Для усунення

такої етичної дилеми пропонується внести зміни до п.1 ч.1 ст.91 Бюджетного кодексу України, виклавши його у такій редакції (зміни виділені підкресленням):

«1) місцеву та добровільну пожежну охорону:

а) місцеві програми забезпечення пожежної безпеки територіальної громади або підтримки діяльності підрозділів для забезпечення місцевої та добровільної пожежної охорони;

б) надання фінансової підтримки громадським об'єднанням, на базі яких створені пожежно-рятувальні підрозділи для забезпечення добровільної пожежної охорони, для підтримки інституційної діяльності та виконання програм (проектів, заходів) відповідного адміністративно-територіального рівня відповідно до порядку, який затверджується Кабінетом Міністрів України.»

Згаданий у пропонованому формулюванні порядок може визначати критерії, яким має відповідати громадське об'єднання для отримання прямої фінансової підтримки з місцевих бюджетів (наприклад, строк з моменту реєстрації, наявність у користуванні чи власності пожежного депо та пожежного автомобілю, включення до Порядку залучення сил та засобів, обмеження щодо частки адміністративних витрат, зобов'язання включати у план діяльності превентивні кампанії та розвиток осередків дружин юних пожежників-рятувальників тощо).

2.3. Пожежно-рятувальні підрозділи для забезпечення добровільної пожежної охорони спираються в першу чергу на діяльність осіб, які залучаються на добровільних засадах. Відповідно, здебільшого члени таких підрозділів мають основне місце роботи, відмінне від діяльності підрозділів. Водночас ч.2 ст.80 КЦЗУ передбачає: «У пожежно-рятувальних частинах і підрозділах встановлюється цілодобове чергування у порядку, визначеному центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту». Така конструкція норми не враховує специфіку діяльності добровільних пожежних команд та дружин. Для заповнення цієї прогалини пропонується доповнити цю норму реченням такого змісту: «Забезпечення цілодобового реагування на пожежі у пожежно-рятувальних підрозділах для забезпечення добровільної пожежної охорони може відбуватись без цілодобового чергування за умови забезпечення належного оповіщення членів таких підрозділів шляхом телефонного або радіозв'язку, або через мережу Інтернет, зокрема і в нічний час».

III. Напрями подальшого вдосконалення законодавства на підставі отриманого досвіду взаємодії з органами місцевого самоврядування під час імплементації положень Закону

3.1. Під час імплементації Закону також були розроблені адаптовані до змін програми підготовки членів пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони. Під час реалізації проектів Представництво активно та плідно взаємодіяло з ДСНС щодо підготовки членів добровільних пожежних команд громад-бенефіціарів, зокрема забезпечило підготовку близько 600 осіб для 49 громад. З огляду на отриманий досвід та практики побудови програм підготовки у країнах ЄС вбачаємо перспективною розбудову системи підготовки працівників, членів та учасників пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої та добровільної пожежної охорони на базі навичок, необхідних для реагування на окремі категорії надзвичайних подій. Тобто побудову системи, при якій включення таких підрозділів до Планів залучення сил та засобів на певні категорії

надзвичайних подій базуватиметься на наявності підготовлених у командах осіб за певними напрямами та відповідного переліку обладнання. Наприклад, реагування на пожежі у житловому секторі, пожежі на підприємствах з горінням хімічних речовин та дорожньо-транспортні пригоди з тяжкими наслідками потребує різних навичок осіб, залучених до реагування, та різного обладнання. Очевидно, що наразі пожежно-рятувальні підрозділи для забезпечення місцевої та добровільної пожежної охорони не є спроможними для реагування на складніші випадки, однак побудова такої системи сприятиме досягненню одразу трьох цілей: 1) підвищення спроможності зазначених підрозділів і, як наслідок, зменшення навантаження на державні пожежно-рятувальні частини там, де буде можливим; 2) створення системи професійного розвитку працівників та членів таких підрозділів; 3) розширення переліку програм підготовки та збільшення завантаженості закладів освіти ДСНС.

3.2. В умовах збільшення повноважень органів місцевого самоврядування та бюджетного навантаження на них, яке спостерігається протягом останніх років, з огляду на ресурсоємність вирішення питань, які стосуються цивільного захисту, постає актуальним питання створення механізмів підтримки проектів органів місцевого самоврядування з інших бюджетів. Водночас ефективною показала себе практика співфінансування програм розвитку систем оповіщення з обласних бюджетів, яка сприяла розгортанню систем оповіщення у десятках громад у короткий строк. Такий механізм стане надзвичайно актуальним для подальшого приведення у відповідність інфраструктури територіальних громад до потреб забезпечення цивільного захисту у період відбудови (наприклад, подальше облаштування укриттів, оброблення будівель вогнестійкими речовинами, встановлення блискавковідводів, заміна пожежонебезпечних матеріалів, протиповеневі заходи тощо). Крім цього, практики інших країн (США, Польща, Естонія) свідчать про ефективність створення невеликих державних фондів для співфінансування превентивної діяльності та збору кращих практик у комунікаціях щодо безпеки та підготовки населення, зокрема через видачу мікрогрантів для добровільних пожежних команд на інформаційні заходи, дитячі пожежні табори тощо. Напрацювання нормативно-правового регулювання для розбудови такої системи фінансової підтримки діяльності у сфері цивільного захисту також є перспективним напрямком розвитку законодавства.

3.3. У випадку внесення змін до Кодексу цивільного захисту України пропонуємо також розглянути включення виправлення нововиявленої технічної прогалини. Зокрема ч.1 ст.22 КЦЗУ передбачає, що до сил цивільного захисту серед інших суб'єктів належать пожежно-рятувальні підрозділи (частини). Однак визначення терміну «сили цивільного захисту» у п.38 ч.1 ст.2 КЦЗУ цього не передбачають. Відтак пропонуємо викласти визначення терміну у такій редакції (зміни виділені підкресленням): «сили цивільного захисту - аварійно-рятувальні формування, пожежно-рятувальні підрозділи (частини), спеціалізовані служби та інші формування цивільного захисту, призначені для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій».

Представництво Фонду міжнародної солідарності в Україні висловлює свою повагу та подяку за увагу до надісланих пропозицій та принагідно засвідчує свою готовність надати експертну допомогу у напрацюванні відповідних проектів нормативно-правових актів щодо запропонованих позицій у випадку актуальності такої підтримки.

Довідково: Фонд міжнародної солідарності (www.solidarityfund.pl) (ФМС) є фондом Держказначейства Республіки Польща і був створений 1997 році за ініціативи президента Республіки Польща, котрий здійснює почесний його патронат.

Нині ФМС є одним із головних акторів польського співробітництва у сфері розвитку. Напрями його діяльності визначає рада при Міністерстві закордонних справ Республіки Польща, а фінансується він як з коштів Програми польської співпраці у сфері розвитку (Польська допомога) МЗС РП, а також за рахунок залучення інвестицій інших донорів. У 2023 році Фонд завершив процес отримання сертифікату Pillar Assessments Європейського Союзу, що дозволяє отримання збільшеного фінансування від ЄС. У фокусі уваги Фонду – підтримка демократичних змін, розвиток громадянського суспільства, принципів доброго врядування, розвиток місцевої демократії, обмін досвідом економічної та політичної трансформації, підтримка вільних медіа та правозахисних організацій. За потреби Фонд здійснює також гуманітарну діяльність.

У трьох країнах фонд має свої окремі представництва: Молдова, Грузія та Україна (www.solidarityfund.org.ua).

У сфері цивільного захисту Представництво ФМС в Україні у співпраці з ДСНС, громадами, іншими донорами та партнерами реалізує проекти зі створення та розвитку потенціалу пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони, створення програм залучення населення до добровільного пожежного руху та пожежної безпеки, покращення урядування на місцевому рівні у сфері цивільного захисту, вдосконалення законодавства у відповідній сфері тощо.