



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань екологічної політики та природокористування

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-27-06, факс: 255-22-72

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

ВИСНОВОК

на проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування місцевої та добровільної пожежної охорони (реєстр. № 7557), внесений народними депутатами України Бондаренком О.В., Мандзієм С.В., Бакунцем П.А., Задорожним А.В., Матусевичем О.Б., Криворучкіною О.В., Прощуком Е.П., Лабунською А.В. та іншими, та альтернативний проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування місцевої та добровільної пожежної охорони (реєстр. № 7557-1), внесений народним депутатом України Плачковою Т.В. та іншими народними депутатами

За дорученням Голови Верховної Ради України Стефанчука Р.О. від 14.07.2022 Комітет з питань екологічної політики та природокористування на своєму засіданні 25.08.2022 (Протокол № 134) розглянув проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування місцевої та добровільної пожежної охорони (реєстр. № 7557 від 14.07.2022), внесений народними депутатами України Бондаренком О.В., Мандзієм С.В., Бакунцем П.А., Задорожним А.В., Матусевичем О.Б., Криворучкіною О.В., Прощуком Е.П., Лабунською А.В. та іншими, та альтернативний проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування місцевої та добровільної пожежної охорони (реєстр. № 7557-1 від 01.08.2022) внесений народним депутатом України Плачковою Т.В. та іншими народними депутатами.

Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту реєстр. №7557, ним передбачається внесення змін до Кодексу цивільного захисту України, Кодексу законів про працю України, Закону України «Про відпустки», Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» у частині врегулювання питання функціонування пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної та місцевої пожежної охорони.

Законопроектом пропонується:

визначити вимоги до працівників місцевої пожежної охорони та критерії долучення до членства у добровільній пожежній охороні;

визначити статус (права та обов'язки) працівників пожежно-рятувальних підрозділів місцевої пожежної охорони та членів добровільної пожежної охорони;

передбачити можливість утворення підрозділів добровільної пожежної охорони громадськими організаціями;

надання додаткових соціальних гарантій та покращення мотиваційних умов до членства у добровільній пожежній охороні.

Авторами альтернативного законопроекту реєстр. № 7557-1 у пояснювальній записці до нього відмічено, що законопроект реєстр. № 7557 не повністю враховує необхідність внесення змін до ряду законів. Зокрема за увагою залишився Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому необхідно визначити повноваження органів місцевого самоврядування щодо створення та функціонування підрозділів для забезпечення місцевої та добровільної пожежної охорони. Також необхідно усунути багаторічну прогалину із обов'язковим страхуванням працівників місцевої пожежної охорони, яке не передбачене чинною редакцією Закону України "Про страхування".

Не менш важливим є запровадження співробітництва в частині забезпечення пожежної охорони в рамках Закону України «Про співробітництво територіальних громад».

Міністерством юстиції України висловлені зауваження до законопроекту реєстр. №7557 в частині утворення пожежно-рятувальних підрозділів місцевої та добровільної пожежної охорони.

Так підпунктом 1 пункту 2 розділу I законопроекту пропонується внести зміни до пункту 81 частини другої статті 19 Кодексу цивільного захисту України (далі – Кодекс), якими передбачається віднести до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту забезпечення пожежної безпеки на відповідних територіях та об'єктах, забезпечення утворення та функціонування пожежно-рятувальних підрозділів місцевої та добровільної пожежної охорони.

Крім того, підпунктом 3 пункту 2 розділу I законопроекту статтю 63 Кодексу пропонується викласти у новій редакції, передбачивши, зокрема, що для здійснення заходів із запобігання виникненню пожеж, їх гасіння, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, а також громадські організації можуть утворювати пожежно-рятувальні підрозділи для забезпечення добровільної пожежної охорони.

У зв'язку з цим слід зазначити, що пунктом 5 частини першої та другої статті 19 Кодексу (до якої проектом Закону не передбачається внесення змін) до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій у сфері цивільного захисту належить, зокрема, створення та керівництво аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності, здійснення контролю за

готовністю до дій за призначенням; до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту належить створення аварійно-рятувальних служб, формувань та спеціалізованих служб цивільного захисту, місцевої та добровільної пожежної охорони, керівництво ними, забезпечення їх діяльності, здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням.

Водночас частиною першою статті 62 Кодексу (до якої проектом Закону не передбачається внесення змін) визначено, що у населених пунктах, де немає пожежно-рятувальних підрозділів, міські, селищні та сільські ради за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, утворюють пожежно-рятувальні підрозділи для забезпечення місцевої пожежної охорони.

З огляду на викладене законопроект у відповідній частині потребує перегляду та доопрацювання, оскільки запропоновані проектом Закону зміни до Кодексу не забезпечують системний та логічний взаємозв'язок із наведеними нормативними положеннями Кодексу (до яких проектом Закону не передбачається внесення змін), що може призвести до ускладнень та різного тлумачення при правозастосуванні.

Міністерство розвитку громад та територій України зауважило, що частиною третьою нової редакції статті 63 законопроекту реєстр. №7557 пропонується визначити обов'язок погодження положень про відповідні підрозділи з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, або його територіальними органами (у разі їх утворення). Без відповідного методичного документа, прийнятого на національному рівні, таке погодження може призвести до різночитань на місцевому рівні. Тому, для забезпечення єдиних підходів до унормування діяльності таких підрозділів, з метою усунення суперечності з положенням абзацу другою частини третьої статті 63 проекту, слова «за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, або його територіальними органами (у разі їх утворення)» замінити словами «відповідно до Типового положення про пожежно-рятувальні підрозділи для забезпечення добровільної пожежної охорони, затвердженого Кабінетом Міністрів України.»

Міністерство внутрішніх справ України зауважило, що законопроектом реєстр. №7557 пропонується внести зміни до статті 63 Кодексу цивільного захисту України, а саме шляхом введення нового поняття «учасник добровільної пожежної охорони» (далі – учасник).

У підпункті 3 пункту 2 розділу 1 проекту Закону (частина друга статті 63) передбачено, що учасниками добровільної пожежної охорони можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, які виявили бажання брати участь у забезпеченні добровільної пожежної охорони та звернулися до засновника відповідного пожежно-рятувального підрозділу добровільної пожежної охорони. Прийняття участі у забезпеченні добровільної пожежної охорони неповнолітніми особами здійснюється за письмовою згодою їх батьків (усиновителів, піклувальників).

Згідно проекту Закону (частина чотирнадцята статті 63 Кодексу) на учасників покладається здебільшого інформаційно-агітаційна діяльність з метою формування культури безпеки життєдіяльності населення, зокрема в учнів, студентів та дітей дошкільного віку.

При цьому законопроектом передбачається, що учасники мають право здійснювати заходи із запобігання надзвичайним ситуаціям у межах чинного законодавства. Водночас згідно з пунктом 11 частини першої статті 2 Кодексу запобігання виникненню надзвичайних ситуацій – це комплекс правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на регулювання техногенної та природної безпеки, проведення оцінки рівнів ризику, завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайної ситуації на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень та прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання у надзвичайну ситуацію або пом'якшення її можливих наслідків. У зв'язку з чим вважається недоцільним наділяти учасників повноваженнями здійснювати заходи із запобігання надзвичайним ситуаціям.

Міністерство фінансів України та Міністерство соціальної політики України пропонують виключити як з основного, так і альтернативного законопроектів зміни до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», якими пропонується надати право працівникам із числа членів добровільної пожежної охорони на отримання допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю в розмірі 100 відсотків середньої заробітної плати (доходу) незалежно від страхового стажу. На думку міністерств запропоновані зміни потребуватимуть додаткових видатків з Фонду соціального страхування України та може спричинити розбалансування бюджету Фонду. Надання під час виплати допомоги у зв'язку з тимчасовою непрацездатністю преференцій за професійною ознакою може призвести до звернень представників інших професій щодо надання такого права.

Міністерство охорони здоров'я України в межах компетенції опрацювало законопроекти та повідомило про наступне.

Відповідно до статті 17 Закону України «Про охорону праці» роботодавець зобов'язаний за свої кошти забезпечити фінансування та організувати проведення попереднього (під час прийняття на роботу) і періодичних (протягом трудової діяльності) медичних оглядів працівників, зайнятих на важких роботах, роботах із шкідливими чи небезпечними умовами праці або таких, де є потреба у професійному доборі, щорічного обов'язкового медичного огляду осіб віком до 21 року. За результатами періодичних медичних оглядів у разі потреби роботодавець повинен забезпечити проведення відповідних оздоровчих заходів. Медичні огляди проводяться відповідними закладами охорони здоров'я, працівники яких несуть відповідальність згідно із законодавством за відповідність медичного висновку фактичному стану здоров'я працівника. Порядок проведення медичних оглядів визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я.

Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 21.05.2007 № 246 «Про затвердження Порядку проведення медичних оглядів працівників певних категорій», зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 23.07.2007 за № 846/14113, затверджено Порядок проведення медичних оглядів працівників певних категорій.

Враховуючи зазначене, пропонується виключити із законопроектів норм щодо затвердження центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я порядку та періодичності проведення медичних оглядів працівників пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої пожежної охорони.

Крім того, Міністерство охорони здоров'я України запропонувало вилучити із законопроекту реєстр. № 7557 норму щодо участі неповнолітніх осіб, за письмовою згодою їх батьків (усиновителів, піклувальників), у забезпеченні добровільної пожежної охорони. Відсутність чітких механізмів визначення ролі і обов'язків неповнолітніх, залучених до утворення та функціонування пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони, може призвести до задіяння їх у проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, що веде за собою значні ризики завдання шкоди здоров'ю та психічному благополуччю.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій поінформувала, що значна частина положень законопроекту реєстр. №7557-1 за своїм змістом збігається з відповідними положеннями законопроекту реєстр. №7557. Запропоновані проектом реєстр. №7557-1 зміни до статей 62, 63 Кодексу цивільного захисту України у переважній більшості є автентичними, відмінність між якими полягає лише в послідовності їх викладення у тексті проекту. Не ставлячи під сумнів необхідність внесення зміни до статті 24 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» щодо розміру допомоги по тимчасовій непрацездатності, також звернуто увагу на некоректність запропонованого проектом реєстр. №7557-1 доповнення пункту 5 частини першої статті 24 та вважає, що запропоновані проектом реєстр. № 7557 доповнення до цієї статті є більш вдалим.

Враховуючи вищевикладене, Державна служба України з надзвичайних ситуацій підтримує прийняття законопроекту реєстр. № 7557.

Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу визнав положення законопроектів реєстр № 7557 і 7557-1 такими, що регулюються національним законодавством країн-членів Європейського Союзу та не підпадають під дію міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, проаналізувавши законопроект реєстр. №7557, висловило до нього ряд зауважень. Серед них слід відмітити наступні.

У проекті пропонується пункти 8-1 частини 2 ст. 19 Кодексу доповнити новим положенням, згідно з яким до повноважень органів місцевого самоврядування віднести «забезпечення утворення та функціонування пожежно-рятувальних підрозділів місцевої та добровільної пожежної охорони». Звернуто увагу, що відповідно до чинного пункту 5 цієї ж частини ст. 19 Кодексу до повноважень органів

місцевого самоврядування вже віднесено «створення аварійно-рятувальних служб, формувань та спеціалізованих служб цивільного захисту, місцевої та добровільної пожежної охорони, керівництво ними, забезпечення їх діяльності, здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням». З цього приводу зазначимо, що дублювання одних і тих же повноважень органів місцевого самоврядування в межах однієї статті Кодексу, як це пропонується у проекті, не вбачається доречним.

На думку Головного управління, деякі положення частини 1 ст. 62 Кодексу (у редакції проекту) не відповідають чинній частині 4 цієї статті, відповідно до якої «порядок забезпечення місцевої пожежної охорони, права та обов'язки працівників пожежно-рятувальних підрозділів визначаються положенням про місцеву пожежну охорону, яке затверджується органом, що її утворив, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту. Це стосується, зокрема, встановлення для працівників пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої пожежної охорони вимог щодо проходження обов'язкового медичного огляду (абзац 3 частини 1 ст. 62 Кодексу у редакції проекту), що відповідно до частини 4 цієї статті має бути відображено на підзаконному рівні у положенні про місцеву пожежну охорону. Аналогічне зауваження стосується частини 4 ст. 63 Кодексу (у редакції проекту).

Також, звернуто увагу на неузгодженість абзацу 2 частини 1 ст. 62 Кодексу (в редакції проекту) з абзацами 5, 6 вказаної частини ст. 62.

У поданому проекті з метою надання додаткових соціальних гарантій та покращення мотиваційних умов до членства у добровільній пожежній охороні (п. 3 пояснювальної записки до нього) пропонується передбачити для працівників із числа членів добровільної пожежної охорони допомогу по тимчасовій непрацездатності у розмірі 100 відсотків середньої заробітної плати (доходу) незалежно від їх страхового стажу. Для цього пропонується внести відповідні зміни до пункту 5 частини 1 ст. 24 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

У даному контексті варто зауважити про вибірковість законодавчої ініціативи в частині посилення соціального захисту тільки для членів добровільної пожежної охорони та залишення поза увагою працівників державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, а також працівників інших служб сил цивільного захисту, які в умовах воєнного стану рятують людей та ліквідовують наслідки ворожих обстрілів.

Допомога по тимчасовій непрацездатності та соціальні послуги за загальнообов'язковим державним соціальним страхування надаються виключно застрахованим особам. Що ж стосується членів добровільної пожежної охорони, варто зауважити, що зазначені особи виконують свої обов'язки на добровільних засадах, причому, більшість з них застраховані за основним місцем роботи і в разі настання тимчасової непрацездатності матимуть право на отримання допомоги по тимчасовій непрацездатності за основним місцем роботи, що також слід врахувати при внесенні відповідних змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Незрозуміло також, в яких саме випадках допомога по тимчасовій непрацездатності вказаним особам виплачуватиметься у розмірі 100 відсотків середньої заробітної плати (доходу) незалежно від їх страхового

стажу: коли тимчасова допомога настала внаслідок участі у добровільній пожежній охороні чи у всіх випадках (останнє, на нашу думку, не виглядає достатньо обґрунтованим). Крім цього, варто зауважити, що зазначена категорія осіб також підлягає обов'язковому особистому страхуванню відповідно до Закону України «Про страхування».

Головне управління, розглянувши законопроект реєстр. №7557-1, зазначає, що частина його положень збігається за змістом з відповідними положеннями проекту реєстр. № 7557. У зв'язку з цим, вважається, що зауваження щодо вказаних положень проекту реєстр. № 7557, викладені Головним управлінням у висновку на цей проект, залишаються актуальними і для аналогічних положень законопроекту реєстр. № 7557-1.

Щодо тих положень законопроекту реєстр. № 7557-1, яких немає у законопроекті реєстр. № 7557, вважається за доцільне висловити такі зауваження.

У проекті пропонується внести низку змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно співробітництва територіальних громад у питанні забезпечення пожежної безпеки територіальних громад. З приводу цього слід зазначити, що у проекті не враховуються положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту та імплементації норм міжнародного гуманітарного права у сфері цивільного захисту» № 2394-IX від 09.07.2022, який набрав чинності 03.08.2022. Так, частину 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонується доповнити новим пунктом 52-1, згідно з яким до повноважень сільських, селищних та міських рад віднести створення пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої пожежної охорони та/або добровільної пожежної охорони. Однак, звернуто увагу, що відповідне повноваження вже передбачається у пункті 52 частини 1 ст. 26 Закону. Аналогічне зауваження стосується також нового підпункту 5-1, внесення змін до підпунктів 6, 8 та 9 пункту «а» частини 1 ст. 38 Закону. На сьогоднішній день підпункти 5-9 виключено з пункту «а» частини 1 ст. 38 Закону, а відповідні питання регулюються у ст. 36-1 «Повноваження щодо організації та забезпечення цивільного захисту».

У підпункті 2 пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» проекту передбачається, що Кабінет Міністрів України протягом двох місяців з дня набрання чинності цим Законом має розробити і затвердити порядок створення і функціонування центрів безпеки на базі пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої пожежної охорони та примірне положення про такі центри безпеки. Однак, у проекті відсутні положення щодо таких центрів безпеки, так як і у Кодексі цивільного захисту України. У пояснювальній записці до проекту також не надано обґрунтування щодо доцільності їх створення і функціонування.

Як зазначено у пояснювальних записках до законопроектів, їх реалізація не потребує додаткових матеріальних та фінансових витрат з Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Враховуючи вищевикладене, Комітет ухвалив висновок та прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до

деяких законодавчих актів України щодо функціонування місцевої та добровільної пожежної охорони (реєстр. № 7557 від 14.07.2022), внесений народними депутатами України Бондаренком О.В., Мандзієм С.В., Бакунцем П.А., Задорожним А.В., Матусевичем О.Б., Криворучкіною О.В., Прощуком Е.П., Лабунською А.В. та іншими, включити до порядку денного сьомої сесії та розглянути на пленарному засіданні Верховної Ради України. За результатами розгляду у першому читанні прийняти за основу. Альтернативний проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування місцевої та добровільної пожежної охорони (реєстр. № 7557-1 від 01.08.2022), внесений народним депутатом України Плачковою Т.В. та іншими народними депутатами, за результатами розгляду у першому читанні відхилити.

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

Голова Комітету

О. БОНДАРЕНКО

