

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ МИРНОГО ЧАСУ ТА ОСОБЛИВОГО ПЕРІОДУ

LEGAL REGULATION OF VOLUNTEER ACTIVITIES IN THE FIELD OF CIVIL DEFENSE IN PEACETIME AND SPECIAL PERIODS

Статтю присвячено висвітленню законодавчих та державно управлінських підходів щодо організації волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру в Україні у мирний час і в умовах особливого періоду. Визначено основні етапи становлення і розвитку волонтерського руху та напрями роботи волонтерів у сфері забезпечення безпеки і оборони України на сучасному етапі її розвитку та протистоянні військовій агресії. Приведено статистичні дані руйнувань об'єктів критичної інфраструктури, життєзабезпечення і збитків, завданих нашій державі внаслідок бойових дій. Акцентовано увагу на створенні унікального суспільного руху на підтримку силових підрозділів, які беруть безпосередню участь в Антитерористичній операції на Сході України та протидії військовій агресії Російської Федерації проти Української держави. Охарактеризовано особливості передового зарубіжного досвіду в організації волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту та боротьбі з надзвичайними ситуаціями на прикладі Італійської Республіки. Розглянуто чинне вітчизняне законодавство стосовно регулювання волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту в Україні у мирний час. Проаналізовано законодавчі ініціативи стосовно забезпечення ефективної діяльності волонтерів та волонтерських організацій в умовах дії воєнного стану та перспективи удосконалення законодавчого поля із метою залучення волонтерів та волонтерських організацій до ліквідації наслідків бойових дій під час дії воєнного стану та у відбудовний період. Обґрунтовано необхідність конкретизації деяких положень, що сприятимуть покращенню умов діяльності волонтерських організацій та посиленню їх взаємодії у сфері цивільного захисту з Державною службою України з надзвичайних ситуацій та органами державної влади усіх рівнів.

Ключові слова: цивільний захист, надзвичайна ситуація, волонтерський рух, волонтер, волонтерська діяльність, волонтерські організації, бойові дії.

The article is devoted to the coverage of legislative and state management approaches to the organization of volunteer activities in the field of civil protection and liquidation of the consequences of man-made and natural emergencies in Ukraine in peacetime and in a special period. The main stages of the formation and development of the volunteer movement and the directions of work of volunteers in the field of ensuring the security and defense of Ukraine at the current stage of its development and countering military aggression are determined. Statistical data on the destruction of critical infrastructure objects, life support and damages caused to our state as a result of hostilities are presented. Attention is focused on the creation of a unique social movement in support of military units that take direct part in the Anti-terrorist operation in the East of Ukraine and countering the military aggression of the Russian Federation against the Ukrainian state. The peculiarities of advanced foreign experience in the organization of volunteer activities in the field of civil defense and fighting emergency situations are characterized using the example of the Italian Republic. The current domestic legislation on the regulation of volunteer activities in the field of civil defense in Ukraine in peacetime is considered. Legislative initiatives regarding the provision of effective activities of volunteers and volunteer organizations in the conditions of martial law and the prospects for the development of the legislative field with the aim of involving volunteers and volunteer organizations in eliminating the consequences of hostilities during martial law and in the reconstruction period are analyzed. The need to specify some provisions that will contribute to improving the conditions of activity of volunteer organizations and strengthening their interaction in the field of civil protection with the State Emergency Service of Ukraine and state authorities of all levels is substantiated.

Key words: civil defense, emergency situation, volunteer movement, volunteer, volunteer activity, volunteer organizations, combat operations.

УДК 351:862
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2022.30.23>

Костенко В. О.
к. наук з держ. упр.,
ст. викладач кафедри управління
у сфері цивільного захисту
Черкаський інститут пожежної безпеки
імені Героїв Чорнобиля
Національного університету
цивільного захисту України

Горбаченко Ю. М.
к. іст. наук, доцент,
доцент кафедри управління
у сфері цивільного захисту
Черкаський інститут пожежної безпеки
імені Героїв Чорнобиля
Національного університету
цивільного захисту України

Постановка проблеми у загальному вигляді. У всьому цивілізованому світі волонтерська діяльність є основою побудови та розвитку громадянського суспільства. Помаранчева Революція (у 2004 році) і Революція Гідності (у 2013–2014 роках) та спричинені ними події в Україні призвели до суттєвих змін в українському суспільстві. Зовнішня агресія Російської Федерації проти України, анексія Криму, тимчасова окупація окремих районів Донецької та Луганської

областей продемонстрували неспроможність органів державної влади ефективно реагувати на виклики та діяти в екстремальних умовах збройного конфлікту. Ці обставини змусили українських громадян миттєво продемонструвати вражаючу здатність до консолідованої мобілізації, стати на захист держави і взяти на себе відповідальність за організацію та проведення невідкладних завдань. Під час проведення Антитерористичної операції на Сході нашої держави (АТО, ООС) на перший план

вийшли «армійські волонтери», які здійснювали допомогу воїнам АТО (ООС) (харчування, технічне оснащення, медикаменти, одяг, психологічна допомога, евакуація поранених, обмін полоненими). При цьому, волонтерська діяльність набула усіх ознак найбільш дієвої форми самоорганізації населення, яка зараз відіграє важливу роль у захисті України під час зовнішньої агресії.

24 лютого 2022 року в зв'язку із повномасштабною військовою агресією Російської Федерації проти України Указом Президента України № 64/2022 було введено воєнний стан [1], в якому зазначено завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту стосовно приведення Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ), її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в умовах особливого періоду.

За даними проєкту KSE Institute «Росія заплатить», який реєструє прямі втрати фізичної інфраструктури України внаслідок війни, лише за останній тиждень збитки українській економіці збільшилися на \$ 3,1 млрд. Загальна сума прямих задокументованих втрат станом на 19 травня 2022 року склала майже \$ 97,4 млрд або 2,9 трлн грн. Через війну зруйновано і пошкоджено 38,6 млн м² житла на \$ 33,9 млрд. Постраждало 216 заводів, фабрик і підприємств на \$ 10,6 млрд. Пошкоджено, зруйновано або захоплено понад 12 цивільних аеропортів, 295 мостів та мостових переходів, 591 дитсадок, 574 медичних установи, 108 релігійних та 179 культурних споруд, 169 складів та 19 торгових центрів [2].

Отже, в умовах широкомасштабної збройної агресії, що супроводжується масштабним руйнуванням та пошкодженням інфраструктури держави внаслідок бойових дій, особливо важливого значення в українському суспільстві набуває волонтерська діяльність у сфері цивільного захисту. Залучення волонтерів до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (НС), організації заходів цивільного захисту, надання допомоги постраждалим, стимулювання волонтерського руху серед населення є актуальним питанням не лише під час дії воєнного стану в Україні, а також у післявоєнний відбудовний період.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Сучасний стан та особливості статусу волонтерського руху досліджували вчені різних країн світу, зокрема: М. Бостанджогло, Р. Колосова, М. Фурлан, Г. Чейнен, О. Щекова, Д. Эберлі, К. Хаджи-Мицева, Дж. Девіс Сміт, М. Харріс, К. Рочестер, Р. Хедлі, С. Елліс, К. Кемпбел та інші. В узагальненні вітчизняного досвіду волон-

терства можна виокремити праці Д. Горелова, О. Корнієвського, Г. Крапівіної, Т. Лях та інших. Волонтерство як соціальний феномен досліджували такі вітчизняні науковці як: І. Авуєва, Р. Вайнола, А. Капська, Н. Комарова, О. Безпалько, О. Карпенко, І. Зверева, І. Юрченко, Г. Лактіонова.

Аналіз наукових праць свідчить, що дослідження волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту в Україні під час військової агресії в силу об'єктивних причин є фактично малодослідженим. Саме тому, розв'язання проблеми захисту населення від НС воєнного характеру та ліквідації наслідків бойових дій за участю волонтерів є актуальною тематикою даного наукового дослідження.

Мета статті – розглянути законодавче і нормативно-правове регулювання волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту в Україні в умовах мирного часу та перспективи його розвитку в умовах особливого і відбудовного періоду.

Виклад основного матеріалу. Основними законодавчими актами, що регулюють діяльність волонтерського руху в Україні, є Закони України: «Про волонтерську діяльність» [3], «Про громадські об'єднання» [4], «Про благодійну діяльність і благодійні організації» [5]. Позитивні зміни, пов'язані з прийняттям в Україні цих нормативних новацій відзначило Агентство США із міжнародного розвитку (USAID) в контексті дослідження «Індексу сталості неурядових організацій» (CSOSI).

Закон України від 5 березня 2015 року № 246-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності» [6] регулює суспільні відносини, пов'язані з провадженням волонтерської діяльності в нашій державі. Основним завданням цього Закону є ефективне регулювання правовідносин, що виникають в процесі провадження волонтерської діяльності в Україні, сприяння розвитку волонтерського руху, підвищення якості надання волонтерської допомоги. Цей Закон уточнює терміни «волонтерська діяльність», «волонтер», знімає обмеження для здійснення волонтерської діяльності організаціями та установами, уточнює права та обов'язки волонтерів і організацій та установ, які залучають до своєї діяльності волонтерів, пояснює особливості відшкодування витрат, пов'язаних з наданням волонтерської допомоги. Зокрема, ним доповнено напрями діяльності: надання волонтерської допомоги для ліквідації наслідків НС; надання волонтерської допомоги Збройним Силам та іншим військовим формуванням України, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії

особливого періоду, правових режимів надзвичайного чи воєнного стану. Передбачено надання соціальних послуг у вищевказані періоди працівниками і волонтерами, які не мають документів, що підтверджують їх фаховий рівень. Запроваджено залучення волонтерів до виявлення осіб/сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, визначено перелік соціальних послуг, що можуть надаватися екстрено (кризово), та впроваджено надання таких послуг за спрощеною процедурою.

В особливий період ЄДСЦЗ функціонує відповідно до вимог Кодексу цивільного захисту України [7] і з урахуванням особливостей, що визначаються згідно із Законами України «Про правовий режим воєнного стану», «Про мобілізаційну підготовку і мобілізацію», іншими нормативно-правовими актами.

Згідно із ст. 22 Кодексу цивільного захисту України [7] до сил цивільного захисту належать формування цивільного захисту та добровільні формування цивільного захисту, основними завданнями яких є запобігання та ліквідація наслідків НС. Формування цивільного захисту поділяються на об'єктові і територіальні. Вони утворюються для проведення великих обсягів робіт з ліквідації наслідків НС, воєнних (бойових) дій чи терористичних актів, а також для проведення відновлювальних робіт, які потребують залучення великої кількості населення і техніки: 1) об'єктові – у суб'єктах господарювання, які володіють спеціальною технікою і майном, а працівники підготовлені до дій в умовах НС – суб'єктом господарювання; 2) територіальні (шляхом об'єднання об'єктових формувань цивільного захисту на відповідній території) (ст. 26).

Такі формування утворюються під час загрози або виникнення НС для проведення допоміжних робіт із запобігання або ліквідації наслідків НС за рішенням Ради міністрів АР Крим, центрального органу виконавчої влади, місцевої державної адміністрації, органу місцевого самоврядування (ст. 27).

У свою чергу Верховною Радою прийнято Закон України від 15 березня 2022 року № 2132-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період» [8], який передбачає можливість реалізації цільової мобілізації у відновлювальний період після завершення військових дій для ліквідації їх наслідків. Головною відмінністю цільової мобілізації від «звичайної» є залучення осіб виключно для ліквідації наслідків військових дій на відповідних територіях та їх відновлення. У свою чергу Кабінет Міністрів України поста-

новою від 7 травня 2022 року № 545 вніс зміни до Положення про ЄДСЦЗ, затвердженого постановою КМУ від 9 січня 2014 року № 11. Так, Положення про ЄДСЦЗ було доповнено новим пунктом, який визначає такі додаткові завдання зазначеної системи у відновлювальний період: проведення цільової мобілізації для ліквідації наслідків ведення воєнних дій та НС; ліквідація наслідків воєнних дій у населених пунктах та на територіях, що зазнали впливу засобів ураження; вжиття заходів для відновлення об'єктів критичної інфраструктури сфери життєзабезпечення населення; визначення населених пунктів та районів, що потребують проведення гуманітарного розмінування, маркування небезпечних ділянок, проведення очищення (розмінування) території; залучення до ліквідації наслідків ведення воєнних дій та НС міжнародної допомоги.

Це означає, що українців залучатимуть до ліквідації наслідків воєнних дій на територіях, що постраждали від російської агресії, та їх відновлення. Проте, такі громадяни не будуть брати участі у бойових діях, вони працюватимуть на територіях після проведення розмінування та аварійно-рятувальних робіт із збереженням робочого місця, посади та середньої зарплати даних призовників.

Ці завдання були раніше зазначені у ст. 83 Кодексу цивільного захисту [7]. З метою ліквідації НС техногенного або природного характеру державного рівня та їх наслідків може проводитися цільова мобілізація у порядку, визначеному Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану та іншими нормативно-правовими актами». Однак, проведення цільової мобілізації у відновлювальний період можливе після завершення військових дій для ліквідації їх наслідків, після того, як Президентом України будуть визначені терміни, вид, обсяги та порядок проведення такої мобілізації у рішенні про її проведення.

Важливо зазначити, що перелічені додаткові завдання діють у відбудовний період. Чіткого визначення терміну відбудовний період законодавство на даний час не містить. Але виходячи, зокрема, із норм Закону про мобілізацію можна зрозуміти: він настає після закінчення воєнних дій та частково належить до особливого періоду. Перелік заходів, відбудовного періоду після закінчення воєнних дій та строки їх здійснення визначає Кабінет Міністрів України (ст. 12 Закону про мобілізацію). Отже, потребують додаткового врегулювання питання кого конкретно торкнеться ця мобілізація, на який строк будуть мобілізувати, чи зберігатиметься роботодавцем середній заробіток мобілізованим працівникам.

Практика залучення волонтерів до запобігання виникненню НС та їх ліквідації вже давно застосовується у Європі. Делегація ДСНС України мала змогу відвідати Італійську Республіку та ознайомитися з системою цивільного захисту, яка там функціонує. І громадське суспільство, зокрема волонтерські організації, є невід'ємною частиною цивільного захисту цієї країни. Наприклад волонтерські організації входять до центрів оперативного управління, як на національному так і на регіональному, провінційному та муніципальному рівнях. Тому цей позитивний міжнародний досвід співпраці з волонтерами й надалі необхідно розвивати і вдосконалювати. Зокрема, потребує налагодження роботи волонтерських організацій в регіонах та їхня співпраця з підрозділами ДСНС України.

Висновки. Для забезпечення ефективної волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту в Україні необхідно створити дієву базу даних волонтерів, впроваджувати досвід іноземних країн діяльності волонтерських організацій у цій сфері, проводити навчання з невідкладної медичної допомоги та залучати волонтерів і волонтерські організації до ліквідації наслідків НС на роботах, що не потребують спеціальної підготовки. З огляду на позитивні результати роботи волонтерів у підрозділах Міністерства оборони України, потребує вивчення питання щодо доцільності введення представників волонтерського руху до Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Втім, зазначимо, що Україна має знайти власну модель регулювання волонтерської діяльності у сфері цивільного захисту виходячи із безпекових

загроз, пов'язаних із військовою агресією проти України на її наслідків.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 / Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
2. Цільова мобілізація в Україні: коли почнеться, кого може торкнутися і чому закон поки що не ідеальний. URL: <https://delo.ua/uk/politics/cilyova-mobilizaciya-v-ukrayini-koli-pocnetsya-kogo-moze-torknutisya-i-comu-zakon-poki-shho-ne-idealnii-398158/>
3. Про волонтерську діяльність: Закон України від 19 квітня 2011 р. № 3236-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3236-17>
4. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
5. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 5 липня 2012 р. № 5073-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо волонтерської діяльності: Закон України від 05 березня 2015 р. № 246-19 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-19#Text>
7. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02 жовтня 2012 р. № 5403-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період: Закон України від 15 березня 2022 року № 2132-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text>