
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 614.842.831

М. В. Андрієнко

доктор наук з державного управління, доцент,
начальник науково-дослідного центру заходів цивільного захисту
Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту

А. В. Борисов

начальник науково-інформаційного відділу
Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту

Т. О. Мукшинова

старший науковий співробітник науково-інформаційного відділу
Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту

ВПРОВАДЖЕННЯ ДОСВІДУ РОБОТИ ДОБРОВІЛЬНИХ ПОЖЕЖНИХ ДРУЖИН ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ДОБРОВІЛЬНОЇ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ УКРАЇНИ

Розглянуто досвід підрозділів добровільної пожежної охорони країн ЄС та США щодо забезпечення пожежної безпеки. Наведено систему матеріального стимулювання (соціальні гарантії й пільги), що діє для забезпечення діяльності членів добровільної пожежної охорони. Визначено заходи вдосконалення діяльності добровільної пожежної охорони України в контексті децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування.

Ключові слова: добровільна пожежна охорона, пожежна безпека, підрозділи ДПО, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Відповідно до статті 59 Кодексу цивільного захисту України пожежна охорона за видами поділяється на державну, відомчу, місцеву та добровільну [1]. На кожен вид пожежної охорони покладається завдання з організації роботи щодо запобігання виникненню пожеж та їх гасіння. Варто відмітити, що на сьогодні забезпечення пожежної безпеки в Україні залишається на низькому рівні, що, в першу чергу, зумовлене низьким рівнем матеріально-технічного оснащення підрозділів як добровільної пожежної охорони (далі –

ДПО), так і державної пожежної охорони, та невизначеністю співвідношення територій обслуговування, особливо в сільській місцевості.

Існуючий в Україні порядок функціонування добровільної пожежної охорони має декларативний характер [2]. Варто звернути увагу на дані, що отримані від територіальних підрозділів ДСНС України в областях, а саме: для повного забезпечення пожежної безпеки в державі необхідно створити понад 400 державних пожежних частин та майже 12600 формувань ДПО [3].

Створення підрозділів ДПО в Україні передбачено статтею 63 Кодексу цивільного захисту України [1], проте варто звернути

увагу на те, що їх створення має рекомендаційний характер, а не вимогу.

Також у контексті Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4], де передбачено забезпечення гасіння пожеж як одного з основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня, потребує вирішення питання вдосконалення (реорганізації) діяльності підрозділів ДПО. Слід зазначити, що така реформа неможлива без вивчення та впровадження досвіду роботи місцевої пожежної охорони та діяльності підрозділів добровільної пожежної охорони закордонних країн. Тому визначення ролі підрозділів ДПО, проведення дослідження щодо можливого збільшення кількості цих підрозділів для розширення території обслуговування з урахуванням досвіду європейських держав, зменшення фінансового навантаження на державний бюджет є актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання забезпечення пожежної безпеки, діяльності ДПО є предметом наукового дослідження на теренах нашої держави, щоправда фахівців різних галузей наук, зокрема як науковців з адміністративного, екологічного, земельного права, так і представників державного управління тощо, серед яких – В.Б. Авер'янова, С.І. Зубцева, В.І. Курило, В.М. Єрмоленко, П.І. Лакида, В.В. Ліпінський, В.П. Печуляк, О.В. Саєвич.

Більш предметно щодо аналізу місця підрозділів ДПО в питаннях забезпечення пожежної безпеки в лісових масивах провів дослідження О. Гулак [5] здійснив аналіз діяльності ДПО закордонних країн як складової частини організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою В. Назаренко [6]. Разом із тим досвід діяльності підрозділів добровільної пожежної охорони закордонних країн, на нашу думку, вивчено недостатньо.

На тепер, в умовах економічної кризи та децентралізації влади, потребує негайного розв'язання проблема ефективної діяльності з точки зору економічності, підрозділів державної пожежної охорони та ДПО (кількість, територія обслуговування, штат, навчання, соціальний захист тощо).

Метою роботи є аналіз основних положень діяльності формувань ДПО України та розвинутих країн світу як складового механізму пожежної безпеки та визначення принципів їх діяльності, що мають позитивний прикладний характер для організації роботи ДПО України.

Виклад основного матеріалу. Основні положення статті розроблено в рамках науково-дослідної роботи «Провести аналітичні дослідження та визначити шляхи вдосконалення діяльності добровільної пожежної охорони в Україні з урахуванням вітчизняного та світового досвіду».

Досвід розвинених країн ЄС та США демонструє, що найбільш раціональним засобом протипожежного захисту є організація ДПО, а діяльність їх членів стимулюється пільгами, погодинною оплатою праці та іншими заохоченнями.

Дослідження діяльності підрозділів ДПО неможливе без розкриття деяких історичних аспектів. Так, А. Рожков, досліджуючи історію боротьби з вогнем, наголошував, що пожежі з давніх-давен були одними із найтяжчих народних лих. Полум'я не тільки перетворювало на попіл окремі будинки та селища, а й знищувало цілі міста: Рим – у 64 р. н.е., Лондон – 1666 р., Москва – 1812 р., Гамбург – 1943 р.

Перші добровільні пожежні товариства на території нашої держави з'являються в 1861 році в Одесі та Івано-Франківську, а в 1868 році в Кам'янець-Подільському. Завдання товариств полягало в боротьбі з пожежами та організації допомоги населенню в їх попередженні. Також у 1890 році в царській Росії вже нараховувалося близько 60 пожежних товариств. Щоб утримувати добровільні пожежні дружини, коней та пожежну техніку, товариства відкривали виробничі майстерні з ремонту господарського інвентарю, клали печі та чистили димоходи. У багатьох містах і містечках дружинники позмінно чергували при пожежних депо. Аналізуючи діяльність професійних пожежних команд, потрібно звернути увагу на той факт, що державної пожежної охорони в той період не існувало. Пожежні команди фінансувались за рахунок місцевого бюджету, тому і стан пожежної справи в місті в більшості випадків залежав від його

економічного потенціалу. Так, у період економічного підйому в 1908–1913 роках в багатьох містах спостерігається економічне зміцнення пожежних команд. Саме в цей період будуються нові депо, встановлюється телефонний зв'язок та розширюється пожежний інвентар і техніка [7].

Також, на нашу думку, є важливим визначення основних принципів існування та діяльності підрозділів ДПО в країнах Європейського Союзу і США.

На сьогодні у всіх країнах Європейського Союзу і США широко застосовується моральне стимулювання добровільних пожежних у вигляді нагород та відзнак. Особливістю ДПО європейських країн є те, що добровільні пожежні формування створюють громадські спілки разом із професійними пожежними, що спеціалізуються у сфері розробки, виробництва та впровадження пожежної техніки і пожежно-технічного озброєння. Як приклад, у Федеративній Республіці Німеччині відсутній єдиний орган управління союзами добровільних пожежних. У кожній територіальній землі розроблено відповідні закони та нормативні документи щодо діяльності добровільної пожежної охорони. Визначено порядок організації пожежної охорони та концепції захисту від техногенних катастроф. Зазначені документи можуть істотно відрізнятися за змістом залежно від фінансового стану тієї чи іншої землі Німеччини. Разом із тим принципи організації добровільної пожежної охорони кожної із земель приблизно однакові [8].

Відповідно до Закону [9] (*Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren*) кожна громада зобов'язана створити пожежну охорону. У містах з населенням більше 90 тис. жителів створюються професійні пожежні команди поряд із добровільними пожежними дружинами. У містах з населенням менше 90 тис. жителів організується ДПО, склад якої доповнюється штатними працівниками для обслуговування центрального диспетчерського пункту зв'язку та забезпечення виїзду першого пожежного автомобіля. Із всіх членів ДПО 80% мешкають у сільській місцевості. Наприклад, у землі Райнланд-Пфальц загальний склад пожежної охорони становить 62 тис. (у т.ч.,

60 тис. – добровільних пожежних, 1000 – професійних пожежних та 1000 – пожежних в об'єктових підрозділах пожежної охорони) при чисельності населення землі 3,5 млн. чол. [7; 8]. Кількість підрозділів визначається зі встановленої Законом вимоги про те, що час прибуття оперативного підрозділу ДПО на місце виклику не повинен перевищувати 8 хв. Слід зазначити, що створення та утримання підрозділів ДПО є обов'язком органів місцевого самоврядування. Добровільні пожежні за час, що був проведений на оперативній роботі з гасіння пожеж, та за період навчання отримують заробітну плату за основним місцем роботи. Фінансові витрати роботодавців на виплату зарплати добровільним пожежним за час їх відсутності на роботі компенсуються за кошти органів місцевого самоврядування. Усі добровільні пожежні в обов'язковому порядку підлягають страхуванню на випадок загибелі, травмування або одержання інвалідності під час виконання оперативної роботи. Крім зазначеного, добровільним пожежним Німеччини надаються такі соціальні гарантії й пільги: звільнення від служби в армії за наявності шестирічного стажу служби в ДПО; страхування на випадок загибелі, травмування або одержання інвалідності; включення служби в ДПО до загального трудового стажу при призначенні пенсії; одержання зарплати за основним місцем роботи за час, що був проведений на оперативній роботі, і за десятиденний період навчання; повна або часткова оплата праці керівної ланки та основного технічного персоналу; моральне стимулювання у вигляді нагород (за 25 років бездоганної служби, за особливі заслуги, за 40 років бездоганної служби), відзнак, суспільної подяки; оплата членства в різних клубах; доплата до пенсії заслуженим добровільним пожежним; безкоштовна видача обмундирування, забезпечення харчування в період служби [8; 9].

У США чисельність пожежних становить 1 129 250 чоловік, із цього числа 345 950 професійних пожежних і 783 300 пожежних добровольців. При цьому наявність підрозділів добровільної пожежної охорони характерна для сільських та замських населених пунктів.

94% підрозділів ДПО існують у населених пунктах із чисельністю населення більше 2500 осіб. Близько 61% професійних пожежних працюють у пожежних частинах, що обслуговують населені пункти з населенням 50 тис. і більше. При цьому 87% добровільних пожежних обслуговують райони з населенням 10 тис. осіб і менше. У США добровільні пожежні виїжджають на чергування, коли їх викликають. Добровольці гасять пожежі безкоштовно, вважаючи, що в такий спосіб допомагають своєму місту або селищу. Гроші на їх екіпірування та навчання надходять із місцевих бюджетів. Необхідна техніка та спорядження здобувається пожежним округом як за рахунок податків, так і за рахунок акцій зі збору засобів. Крім того, Федеральний уряд передбачає субсидії у випадку дій на пожежі для підтримки підрозділів пожежної охорони на підготовку, забезпечення устаткуванням та спеціальними програмами. В основному пожежні підрозділи створюють і оснащують спорядженням відповідно із конкретними ризиками, що існують в окрузі. Форма одягу та відзнаки визначаються місцевим пожежним округом і варіюються в різних населених пунктах. У США немає федеральних законів, що регулюють діяльність підрозділів ДПО. Кожний підрозділ ДПО контролюється на місцевому рівні. До обов'язків ДПО також належить реагування на всі пожежі, дорожньо-транспортні пригоди, небезпечні інциденти та надзвичайні погодні умови. Деякі підрозділи ДПО також відповідають за надання медичної допомоги, порятунк потопачих. Кількість добровольців залежить від специфіки пожежного кожного департаменту. Кількість залучених добровольців залежить від часу доби та дня тижня. Для залучення людей до складу добровільних пожежних у США, на місцевому рівні, існує певна система соціальних пільг. Більшість місцевих пожежних округів проводять політику страхування добровольців, але вона відрізняється в різних населених пунктах. Соціальні, економічні та податкові пільги відрізняються й у різних населених пунктах. Так, у штаті Меріленд добровільним пожежним залежно від стажу роботи в ДПО передбачена: безкоштовна стомато-

логічна допомога; компенсація при придбанні окулярів або контактних лінз; відшкодування до 5 тис. дол. на рік витрат на лікування, надання медичних послуг; компенсація до 5 тис. дол. на рік на дитину за дитячий садок; надання відстрочок по виплаті місцевих податків. Добровільні пожежні виходять на пенсію після 20 років служби або після п'яти років служби й досягненні п'ятдесятирічного віку. За чергування у святкові дні надається додатково до 15 днів щорічної відпустки. Крім того, добровільним пожежним США надається щорічна (додаткова) відпустка за наявності стажу роботи в ДПО: менше 5 років – 10 днів; від 5 до 10 років – 15 днів; від 10 до 20 років – 20 днів; 20 років і більше – 25 днів. У США розроблено програму залучення громадськості до роботи із запобігання пожеж, що передбачає розширення сфери впливу пожежних добровольців із метою доведення принципів забезпечення пожежної безпеки до кожного мешканця країни [10; 11].

У Франції з 248 300 борців з вогнем лише 52 700 – професіонали. Інші – добровольці. У великих містах, на які доводиться найбільша кількість надзвичайних ситуацій, у тому числі пожеж, їх ліквідацією займаються професіонали. У Парижі та Марселі функція гасіння пожеж покладена на воєнізовані формування, що перебувають у підпорядкуванні префектури. У той же час у провінції основна «ударна сила» – добровольці. Місцеві пожежні, крім гасіння пожеж, виконують функції рятувальників: надають допомогу при ДТП, опіках, отруєннях тощо. Здоров'я кандидата та його придатність перевіряє спеціальна медична комісія, він не повинен мати судимості, тільки після складання іспиту з ним укладають контракт на п'ять років. Після цього добровольця включають у графік чергувань, що попередньо погоджують із його керівництвом за основним місцем роботи. Добровольці мають право на відпустку в будь-який час року. Починаючи з 2008 р., погодинна ставка винагороди добровольців виглядає так: керівники підрозділів – 10,49 євро; командири відділень – 7,5 євро; пожежні – 6,7 євро. Крім того, у Франції добровільним пожежним передбачено підвищення до основ-

ної пенсії: 20 років стажу – 450 євро на рік; 35 років і більше – 1800 євро на рік [10; 11].

Аналіз досвіду організації та діяльності підрозділів ДПО деяких держав ЄС та США засвідчує, що принципи організації та діяльності таких підрозділів ДПО в нашій країні можуть бути впроваджені та забезпечать вдосконалення діяльності формувань ДПО. Аналізуючи групу актів, що регламентують діяльність ДПО деяких держав ЄС та США, варто визначити наявність відповідних соціальних пільг і гарантій, що надаються ДПО, які впливають на ефективність діяльності добровільних пожежних формувань.

Слід зазначити, що соціальні пільги і гарантії в деякій мірі мають аналогічний характер для ДПО в Україні. Як приклад, Порядком функціонування добровільної пожежної охорони передбачено фінансування і матеріально-технічне забезпечення добровільної пожежної охорони за рахунок коштів місцевих бюджетів та коштів суб'єктів господарювання, а також членських внесків, дотацій, прибутку від провадження господарської діяльності; обов'язкове особисте страхування відповідно до Закону України «Про страхування»; винагорода особам, які забезпечують добровільну пожежну охорону, згідно з укладеними цивільно-правовими договорами між такими особами та органом місцевого самоврядування, суб'єктом господарювання, які залучали громадян до проведення зазначених робіт [2].

У той же час потребує вдосконалення або повної зміни саме механізм реалізації права надання пільг та соціального забезпечення членам ДПО. Доцільне реформування законодавства у сфері соціального захисту, розробка постанови КМ України щодо порядку надання пільг окремим членам ДПО, де повинно бути визначено порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію втрат доходів на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, установлених державою чи місцевими органами або введення адресності в допомоги, визначення системи диференціації отримувачів пільг, створення єдиної статистичної база

про кількість отримувачів соціальних пільг (адресної допомоги) тощо.

Висновки і пропозиції. Таким чином, зміни в Україні можливі в умовах проведення реформування місцевого самоврядування, що передбачає передачу низки функцій від держави до місцевих органів влади, збільшення фінансової складової частини місцевих бюджетів, вирішення питання про розширення мережі добровільних пожежних формувань в Україні на місцевому рівні. Це, у свою чергу, дасть можливість відійти від контролю держави в системі забезпечення пожежної безпеки. Не має сумнівів, що роль ДПО ще довгий час буде залишатися в Україні ключовою. Але скорочення державного впливу на життєдіяльність областей, районів, міст та селищ, адміністративно-територіальних одиниць має привести до максимальних зусиль держави в процесі становлення та розвитку ДПО на місцевому рівні. Також досвід держав ЄС та США щодо розвитку ДПО вимагає подальшої мінімізації державного втручання в діяльність цих підрозділів.

Список використаної літератури:

1. Кодекс цивільного захисту України / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34–35. – Ст. 458.
2. Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони: постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 564 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 64. – Ст. 2325.
3. Звіт на науково-дослідну роботу «Провести аналітичні дослідження та визначити шляхи удосконалення діяльності добровільної пожежної охорони в Україні з урахуванням вітчизняного та світового досвіду» / Київ: Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, 2015 – 299 с.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр від 11 квітня 2014 року № 67. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

5. Гулак О.В. Місце добровільної пожежної охорони у забезпеченні пожежної безпеки в лісових масивах [Електронний ресурс] / О. В. Гулак // Молодий вчений – 2014. – № 9(12). – С. 87–91. – Режим доступу : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2014/9/22.pdf>.
6. Назаренко В.Ю. Добровільна пожежна охорона за кордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою досвід України [Електронний ресурс] / В.Ю. Назаренко // Зовнішня політика та національна безпека: Теорія та практика державного управління. – Вип. 2(41). – С. 1–8. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-2/doc/5/07.pdf>.
7. Томіленко А.Г. Історія пожежно-рятувальної служби України (від зародження до 1917 р.): навчальний посібник / А.Г. Томіленко. – Черкаси : АПБ імені Героїв Чорнобиля, 2014. – 220 с.
8. Добровольная пожарная охрана Германии [Электронный ресурс] / История ДПО Германии – Режим доступа : <http://www.igps.ru/component/content/article/68-2011-01-19-06-30-23/777-2012-03-05-06-38-22.html>.
9. Gesetz über den Brandschutz und die Hilfeleistungen der Feuerwehren (Brandenschutzgesetz – BrSchG). – Vom 10. – Februar 1996.
10. Киченина В.С. Правовые основы деятельности противопожарной службы Франции [Электронный ресурс] / В.С. Киченина // Интернет-журнал «Технологии техносферной безопасности». – 2013. – № 1(47). – Режим доступа : <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2013-1/15-01-13.ttb.pdf>.
11. CTIF international association of fire and rescue services 2014 № 19.

Андриенко М. В., Борисов А. В., Мукшинова Т. О. Внедрение опыта работы добровольных пожарных дружин зарубежных стран для совершенствования государственного управления деятельностью добровольной пожарной охраны Украины

Рассмотрен опыт подразделений добровольной пожарной охраны страны ЕС и США по обеспечению пожарной безопасности. Приведена система материального стимулирования (социальные гарантии и льготы), действующая для обеспечения деятельности членов добровольной пожарной охраны. Определены меры совершенствования деятельности добровольной пожарной охраны Украины в контексте децентрализации власти и реформирования местного самоуправления.

Ключевые слова: добровольная пожарная охрана, пожарная безопасность, подразделения ДПО, местное самоуправление.

Andrienko M., Borisov A., Mukshinova T. Implementation of experience of work of domestic fire external brigades for foreign countries to improve the state administration of activity of domestic fire protection of Ukraine

The subdivision experience of voluntary fire service of EU countries and the USA as to fire safety providing. Shows the system of material incentives (social guarantees and benefits), acting for activities of the voluntary fire service members. The measures of activities improvement of voluntary fire service of Ukraine in the context of power decentralization and Local Government reforming.

Key words: voluntary fire service, fire safety, VFS departments, Local Government.