

УДК 351.746: 614.8

*В. Ю. НАЗАРЕНКО*

**ДОБРОВІЛЬНА ПОЖЕЖНА ОХОРОНА ЗА КОРДОНОМ  
ЯК СКЛАДОВА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ БЕЗПЕКОЮ:  
ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

*Здійснено аналіз діяльності добровільної пожежної охорони закордонних країн як складової організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою.*

**Ключові слова:** добровільна пожежна охорона; державне управління; пожежна безпека; механізм державного управління.

*Analysis of the activity of voluntary fire-fighting service as a constituent of organizational and legal mechanism of public administration of fire safety has been done.*

**Key words:** voluntary fire-fighting service; public administration; fire safety; mechanism of public administration.

Законом України “Про пожежну безпеку” (втрачає чинність 01.07.2013 р.) передбачено існування в Україні таких видів пожежної охорони як державна, відомча, місцева та добровільна [1]. Наголошується, що метою створення добровільної пожежної охорони (далі – ДПО) є проведення заходів щодо запобігання пожежам та організації їх гасіння [1; 2].

У той же час у Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012 – 2015 роки (далі – Програма) зауважується, що низький рівень забезпеченості пожежної безпеки в Україні зумовлений, серед іншого, й “... низьким рівнем матеріально-технічного оснащення підрозділів ... добровільної пожежної охорони” [3]. Програмою передбачено здійснення заходів щодо внесення змін до законодавчих і нормативно-правових актів у сфері пожежної безпеки в частині створення підрозділів добровільної пожежної охорони на основі матеріального і пільгового стимулювання добровольців та постійного оновлення основної і спеціальної пожежної техніки та обладнання в підрозділах добровільної пожежної охорони. А це, у свою чергу, має привести до збільшення кількості підрозділів добровільної пожежної охорони, що сприятиме створенню умов для розширення зон (територій) обслуговування такими підрозділами з урахуванням досвіду європейських держав та зменшенню фінансового навантаження на державу.

Слід наголосити, що в галузі науки “державне управління” проблемам організації та діяльності добровільної пожежної охорони як складовій

організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою не приділено уваги з боку ні науковців, ні практиків.

У той же час, О. Козинець, досліджуючи історичні аспекти виникнення та розвитку добровільних пожежних формувань у містах Наддніпрянської України, наголошує, що “реформування інституту місцевого самоврядування, передача низки функцій від держави до місцевих органів влади, збільшення фінансової складової місцевих бюджетів неодмінно поставлять питання про розширення мережі добровільних протипожежних формувань в Україні” [8]. А це, підкреслює науковець, дасть можливість відійти від домінування держави в системі забезпечення пожежної безпеки. Очевидно, що роль державної пожежної охорони ще довгий час залишатиметься в Україні ключовою.

Але демократизація суспільних процесів і скорочення державного впливу на життєдіяльність регіонів, адміністративно-територіальних одиниць і окремих громадян має привести до максимальних зусиль держави у процесі становлення та розвитку ДПО. А закордонний досвід розвитку ДПО вимагає подальшої мінімізації державного втручання в діяльність підрозділів ДПО.

Метою статті є вивчення позитивного досвіду організації та діяльності формувань Добровільної пожежної охорони провідних країн світу як складової організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою.

Закордонний досвід демонструє, що найбільш раціональним засобом протипожежного захисту є організація добровільної пожежної охорони (далі – ДПО).

У більшості розвинених країн ДПО організована на принципах матеріального стимулювання (повної або часткової оплати праці) керівної ланки та основного технічного персоналу (водіїв, мотористів, механіків). Діяльність інших членів ДПО стимулюється пільгами, погодинною оплатою праці за виконання роботи з гасіння пожеж або за час чергування в пожежному депо. Наголосимо, що практично в усіх країнах Європейського Союзу і США широко застосовується моральне стимулювання добровільних пожежних у вигляді нагород, відзнак і суспільної подяки.

Особливістю ДПО європейських країн є те, що добровільні пожежники створюють громадські об'єднання (союзи, асоціації тощо) поряд із професійними пожежними й науково-технічними організаціями, що спеціалізуються у сфері розробки, виробництва та впровадження пожежної техніки і пожежно-технічного озброєння.

У Німеччині відсутній федеральний орган управління союзами добровільних пожежних. У кожному територіальному утворенні (землі) розроблено та затверджено законодавчими органами свої закони щодо 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 з тим принципи організації добровільної пожежної охорони кожної із земель приблизно однакові [6].

Відповідно до Закону, кожна громада зобов'язана створити пожежну охорону. У містах з населенням понад 90 тис. жителів створюються професійні пожежні команди поряд із добровільними пожежними дружинами. У містах з населенням менш 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. [5].

Чисельність кожного підрозділу ДПО становить у середньому близько 100 чол. Кількість підрозділів визначається зі встановленої законом вимоги про те, що час прибуття оперативного підрозділу ДПО на місце виклику не повинен перевищувати 8 хв.

Слід наголосити, що створення та утримання оперативних підрозділів ДПО є обов'язком органів місцевого самоврядування. Статті витрат на утримання оперативних підрозділів ДПО визначаються кошторисом, що складається керівництвом підрозділу й затверджується бургомістром.

Оперативні підрозділи ДПО не мають штатних працівників і не наділені правами юридичної особи. Несення постійних варт у пожежному депо не передбачено. При надходженні виклику про пожежу до поліцейської дільниці черговим диспетчером надсилається інформація на пейджери добровільних пожежних, яка містить мету виклику, адресу події, перелік фахівців для обслуговування виклику (лікарі, водії, водолази, фахівці з розбору конструкцій та ін.).

Добровільні пожежні зобов'язані залишити місце основної роботи та прибути до пожежного депо за час, що дозволяє витримати встановлений законом норматив у 8 хв. [Там же].

Добровільні пожежні за час, що був проведений на оперативній роботі з гасіння пожеж, та за період навчання отримують заробітну плату за основним місцем роботи.

Надалі фінансові витрати роботодавців на виплату зарплати добровільним пожежним за час їх відсутності на основній роботі компенсуються із коштів органів місцевого самоврядування. Усі добровільні пожежні в обов'язковому порядку підлягають страхуванню на випадок загибелі, травмування або одержання інвалідності при виконанні оперативної роботи. До 30 % чисельності оперативних підрозділів пожежної охорони становлять жінки, які виконують ту ж роботу, що й чоловік (у тому числі працюють у протигазях, здійснюють роботу на висотах, беруть участь у порятунку потерпілих).

Крім того, добровільним пожежним Німеччини надаються такі соціальні гарантії й пільги:

- звільнення від служби в армії при наявності шестирічного стажу служби у ДПО;
- страхування на випадок загибелі, травмування або одержання інвалідності;
- включення служби у ДПО до загального трудового стажу при призначенні пенсії;
- одержання зарплати за основному місцю роботи за час, що був проведений на оперативній роботі і за десятитижневий період навчання;
- повна або часткова оплата праці керівної ланки та основного технічного персоналу (водії, мотористи, механіки);
- 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 [6].

У США чисельність пожежних становить 1 148 850 чоловік, із цього числа 321 700 професійних пожежних (28 %) і 827 150 пожежних добровольців (72 %). 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 чоловік. 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 [5].

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. Органам місцевого самоврядування це вигідно, адже вони заощаджують ресурси, які могли бути витрачені на зарплати професійним пожежним.

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 (як професійної, так і добровільної) на підготовку, забезпечення встаткуванням та спеціальними програмами. В основному, пожежні департаменти готують 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. Колегія довірених осіб устанавлює правила роботи таких підрозділів.

Зазначимо, що ДПО відповідає за гасіння пожеж та забезпечення безпеки життєдіяльності населення. До її обов'язків також належить реагування на всі пожежі, дорожньо-транспортні пригоди, небезпечні інциденти та надзвичайні погодні умови. Деякі підрозділи ДПО також відповідають за надання медичної допомоги, порятунок потопаючих.

Кількість добровольців залежить від специфіки пожежного департаменту. У деяких підрозділах ДПО працює велика кількість добровольців, у той час як в інших – зовсім мала. Кількість залучених добровольців залежить також 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 стоматологічна допомога; компенсація при покупці 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 [5].

Добровільні пожежні виходять на пенсію після 20 років служби або після п'яти років служби й досягненні п'ятидесятирічного віку. За чергування у святкові дні надається додатково до 15 днів щорічної відпустки.

Крім того, добровільним пожежним США надається щорічна (додаткова) відпустка при стажі 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 з метою доведення принципів забезпечення пожежної безпеки до кожного мешканця країни. Для керівництва цією програмою при адміністрації пожежної охорони створена спеціальна група, в кожному штаті – координаційний комітет із представників місцевих добровільних пожежних формувань приватного сектора, органів пожежної охорони, місцевої влади [Там же].

У країні створено Національну раду пожежних добровольців, що розгорнула активну діяльність з вдосконалення національної системи ДПО та наближення її до рівнем підготовки і технічної оснащеності до професіоналів.

У Франції з 250 тис. борців з вогнем лише 50 тис. (20 %) – 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. А от у провінції основна “ударна сила” – добровольці.

Місцеві пожежні крім гасіння пожеж виконують функції рятувальників. Надають допомогу при ДТП, опіках, отруєннях тощо.

Віковий ценз французьких добровільних пожежних – 16 – 55 років. Їх здоров'я та придатність перевіряє спеціальна медична комісія. Вони не повинні мати судимості.

В. Кіченіна підкреслює, що добровольці проходять спеціальну підготовку – мінімум 250 – 260 годин. Здають іспити і тільки після цього з ними 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 [7].

Починаючи з 2008 р., погодинна ставка винагороди добровольців у рятувальних операціях 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 основної пенсії: 20 років стажу – 450 євро на рік; 35 років і більше – 1800 євро на рік.

У Чехії основний законодавчий акт, що регулює пожежне волонтерство в країні, закон про протипожежний захист від 1985 р.

Пожежні добровольці організовані в цивільні асоціації, які є аполітичними, такими, що діють на основі власних ресурсів і грантів. Пожежні добровольці є членами добровольчих формувань. Діяльність пожежних добровольців фінансується з муніципального бюджету та урядових грантів через Міністерство внутрішніх справ.

Основна мета ДПО Чехії – співробітництво в різних видах діяльності зі створення умов для ефективного захисту життя і здоров'я громадян та власності від пожеж, допомога при природних надзвичайних ситуаціях та інших подіях, які загрожують життю, здоров'ю або власності [5].

Кількість професійних пожежних становить 10 000 чоловік, а добровільних – більше 350 000. Пожежні добровольці повністю застраховані як при виїздах на гасіння пожеж, так і у випадках, коли беруть участь в організованих заходах.

Пожежні добровольці як компенсацію отримують тільки відшкодування заробітної плати. Навіть при гасінні пожежі, ніяких спеціальних привілеїв вони не мають.

Цій діяльності вони присвячують свій вільний час. Навчання, а також засобами навчання добровольців забезпечує Протипожежна і рятувальна служба країни.

Технікою, майном і спорядженням найчастіше забезпечують муніципалітети, іноді за рахунок грантів уряду та власних засобів.

Добровольці використовують форму Протипожежної і рятувальної служби країни, що одягається тільки при виїздах на пожежі, в інший час носять єдину відзнаку.

Отже, за кордоном добровільні пожежні формування створюються в основному в сільських населених пунктах, а також у містах із чисельністю населення не більше 50 – 100 тис. осіб. Безсумнівним є той факт, що ДПО в усіх закордонних країнах кількісно більше ніж професійної.

Отже, досвід організації та діяльності ДПО за кордоном демонструє, що Україна потребує вдосконалення системи забезпечення пожежної безпеки. Одним із чинників побудови ефективної системи пожежної безпеки є розвиток формувань ДПО.

Аналіз ряду нормативно-правових актів, що регламентують діяльність ДПО закордонних країн, демонструє, що успішна діяльність добровільних пожежних формувань можлива лише за наявності правової бази діяльності ДПО, відповідних соціальних пілєг і гарантій, що надаються добровільним пожежним, штатних працівників (механіків, водіїв, диспетчерів, начальників ДПО) у підрозділах ДПО, навчання (у т. ч. і практичного) добровільних пожежних діям по гасінню та попередженню пожеж.

Тобто, якщо порівняти нормативно-правове забезпечення ДПО за кордоном і в Україні, можна з упевненістю сказати, що наша держава йде в ногу з провідними країнами світу. У той же час удосконалення потребує саме реалізація нормативно-правового забезпечення на практиці, що дасть можливість забезпечити відсутність неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж та пов'язаної з ними можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю.

#### Література:

1. Про пожежну безпеку [Електронний ресурс] : Закон Верховної Ради України від 17.12.1993 р. № 3745-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3745-12/page>.
2. Про затвердження Положення про добровільну пожежну дружину (команду) [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 р. № 136. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/136-2009-%D0%BF>.
3. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012 – 2015 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2010 р. № 2348-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2348-2010-%D1%80>.
4. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України від 02.10.2012 р. № 5403-VI (Введення в дію 01.07.2013 р.). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403%D0%B0-17/paran5#n5>.
5. Беседа о Добровольной пожарной охране [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.23.mchs.gov.ru/press/detail.php?ID=7670>.
6. Добровольная пожарная охрана Германии : история ДПО Германии [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.igps.ru/component/content/article/68-2011-01-19-06-30-23/777-2012-03-05-06-38-22.html>.
7. Киченина В. С. Правовые основы деятельности противопожарной службы Франции [Електронний ресурс] / В. С. Киченина / Технологии техносферной безопасности. – 2013. – Вып. № 1 (47). – Режим доступу : <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2013-1/15-01-13.ttb.pdf>.

8. Козинець О. В. Виникнення та розвиток добровільних пожежних формувань у містах Наддніпрянської України у пореформений період [Електронний ресурс] / О. В. Козинець. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/lipd/2008\\_1\\_2/kozinetc.htm](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/lipd/2008_1_2/kozinetc.htm).

*Надійшла до редколегії 27.05.2013 р.*