

УДК 351.862:614.842(100)

В. Ковальчук

ДОБРОВІЛЬНІ ПОЖЕЖНІ ОРГАНІЗАЦІЇ У СИСТЕМАХ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У КОНТЕКСТІ ЗАВДАНЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Розглянуто особливості функціонування добровільних пожежних підрозділів у провідних країнах світу, які є основою усіх пожежно-рятувальних сил у національних системах цивільного захисту населення. Доведено, що за принципами побудови та функціонування добровільна пожежна охорона зарубіжних країн мало чим відрізняється від української. Зазначено, що головна причина недосконалості вітчизняної системи полягає у недостатній самостійності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: пожежна безпека, цивільний захист, добровільні пожежні організації.

Зарубіжний досвід показує, що найбільш раціональним засобом протипожежного захисту на місцях та у регіонах є організація добровільної пожежної охорони (далі – ДПО). ДПО за кордоном має історичні корені, національні особливості і традиції. В усіх країнах вона створена з метою об'єднання зусиль громадян (непрофесіоналів) для боротьби з пожежами. Треба наголосити, що добровільні пожежні команди за чисельністю перевищують професійних пожежників і разом із ними створюють достатньо ефективну систему пожежної безпеки. В Україні, незважаючи на майже схожі принципи створення та функціонування добровільних пожежних підрозділів, відзначається низький рівень забезпеченості пожежної безпеки в Україні. Причини полягають у низькому матеріально-технічному забезпеченні протипожежних підрозділів. Для добровільних пожежних дружин це є однією з головних причин їх низької професійної готовності.

У працях вітчизняних і зарубіжних вчених розглядаються питання створення та функціонування добровільних пожежних підрозділів в окремих державах світу. Зокрема, дослідженням у цій сфері присвячено роботи С. Андреева, Ю. Воробйова, Л. Жукової, Н. Клименко, С. Соколова, М. Стеблюка, М. Фалеєва, Г. Федулова, О. Труца, В. Назаренка, В. Тищенко та інших. Але вони здебільшого розглядають системи цивільного захисту, а не роль окремих підрозділів у його забезпеченні.

Метою статті є узагальнення інформації про існуючі системи добровільної пожежної охорони зарубіжних країн у контексті визначення завдань органам публічної влади у контексті змін їх повноважень у редакції Конституції України.

Розглянемо особливості організації добровільної пожежної охорони у найбільш розвинених країнах Європи та США, де ці структури набули найбільшого розвитку.

Для системи добровільної пожежної охорони ФРН характерно наявність самостійних підрозділів у кожній з федеративних земель та відсутність федерального орган управління ними. У кожній землі існують свої нормативні акти щодо організації добровільної пожежної охорони. Порядок їхніх дій визначений законодавством, яке може істотно відрізнитися за змістом залежно від фінансового рівня різних земель

Німеччини. Водночас, принципи організації добровільної пожежної охорони в кожній із земель приблизно однакові. Так, наприклад, згідно з законодавством, кожна община зобов'язана створити пожежну охорону. А у містах із населенням понад 90 тис. жителів організуються професійні пожежні команди разом із добровільними пожежними дружинами [1]. В інших містах організується ДПО, склад якої доповнюється штатними працівниками для обслуговування центрального диспетчерського пункту. Майже добровольці проживають у сільській місцевості. Кількість пожежної охорони становить 62 тисячі осіб (зокрема, 60 тисяч осіб добровільних пожежників, 1 тисяча професійних пожежників і 1 тисяча пожежників в об'єктових підрозділах пожежної охорони) при чисельності населення Землі 3,5 млн осіб. Чисельність кожного підрозділу добровільної пожежної охорони становить в середньому майже 100 осіб [2]. Статті витрат на утримання оперативних підрозділів ДПО визначаються бюджетом відповідного органу місцевого самоврядування. Оперативні підрозділи ДПО не мають штатних працівників. Несення постійних чергувань у пожежних депо не передбачається [3].

Добровільні пожежники отримують зарплату за основним місцем роботи. А фінансові витрати працедавців на виплату зарплати компенсуються органами місцевого самоврядування. Усі добровільні пожежники в обов'язковому порядку підлягають страхуванню на випадок загибелі, травмування або по інвалідності. Добровільним пожежникам Німеччини надаються соціальні гарантії і пільги стосовно звільнення від служби в армії за наявності 6-ти літнього стажу служби в ДПО; страхування на випадок загибелі, травмування або отримання інвалідності; включення служби в добровільній пожежній охороні в загальний трудовий стаж для призначення пенсії; отримання зарплати за основним місцем роботи за час, проведений на оперативній роботі, і за 10-ти тижневий період навчання; повна або часткова оплата праці керівної ланки і основного технічного персоналу; моральне стимулювання у вигляді нагород (за 25 років бездоганної служби, за особливі заслуги, за 40 років бездоганної служби), громадські відзнаки; оплата членства в різних клубах; доплата до пенсії заслуженим добровільним пожежникам; безкоштовна видача уніформи, забезпечення пожежним спорядженням [4]. Кожна земля створює навчальний підрозділ, який готує професійних та добровільних пожежників та підвищує їх кваліфікацію. Підготовка добровільних пожежників триває 10 тижнів, а професійних пожежників – 40 тижнів. Навчальний центр працює безперервно впродовж 10 місяців в році. Центр має сучасне устаткування та одночасно готує більше 100 пожежників [5].

У Франції з 250 тисяч пожежників лише 50 тисяч (20%) – професіонали. Інші – добровольці. У великих містах, на які доводиться найбільше число надзвичайних ситуацій, зокрема пожеж, їх ліквідацією займаються професіонали [6]. Добровільні пожежні команди діють у провінції. Місцеві пожежники, окрім гасіння пожеж, виконують функції рятувальників, надають допомогу при ДТП, опіках, отруєннях тощо. Віковий ценз французьких добровільних пожежників – 16 – 55 років [7]. Здоров'я у них перевіряє медична комісія. Вони не повинні мати судимості. Добровольці проходять спеціальну підготовку – мінімум 250 – 260 годин, складають іспити і тільки після цього з ними укладають контракт на п'ять років. Після цього добровольця включають у графік чергувань, який у попередньому порядку погоджують з його начальством за основним місцем роботи. Добровольці мають право на відпустку у будь-яку пору року [8]. Окрім

того, у Франції добровільним пожежникам передбачена надбавка до основної пенсії: 20 років стажу – 450 євро в рік; 35 років і більше – 1800 євро в рік. Пільги і соціальні гарантії встановлюються органами місцевого самоврядування. Порядок організації служби багато в чому аналогічний Німеччині [9].

У Великобританії добровільні пожежники представлені в усіх асоціаціях пожежної охорони, зокрема в асоціаціях із виробництва і продажу протипожежного обладнання і науково-дослідних організаціях у сфері пожежної безпеки. ДПО у Великобританії розглядається як доповнення до професійних підрозділів і притягується до гасіння і попередження пожеж за необхідністю. Разом із територіальними підрозділами ДПО створюється і на промислових об'єктах. Штатні посади керівників об'єктових дружин комплектуються здебільшого з професіоналів. У сільській місцевості і невеликих населених пунктах ДПО створюється при професійній пожежній охороні. Чисто добровільні пожежні формування є тільки в Шотландії і Північній Ірландії [10].

У Данії завдання з забезпечення пожежної безпеки в країні покладене на професійну пожежну охорону. Добровільні пожежні формування є в дуже незначній кількості. Професійна пожежна охорона міститься за рахунок муніципалітетів. На промислових підприємствах існує приватна пожежна охорона.

В Ірландії тільки столиця Дублін має професійну пожежну охорону, усі інші населені пункти охороняються змішаними пожежними командами, що складаються з добровільних пожежників і мінімального числа професійних пожежників.

В Італії Національний корпус пожежників має у своєму складі добровольців, здебільшого, з числа професійних пожежників, у яких закінчився термін служби і які, згідно із законом, автоматично зараховуються в добровільний резерв [11].

У Фінляндії добровільні пожежні формування організовуються як у містах, так і в сільських громадах. Утримуються вони з засобів, що виділяються Відділенням рятувальних робіт, і дотацій, що отримуються від магістратів або сільських громад.

У Швеції добровільна пожежна охорона становить більше 80% чисельності пожежної охорони країни. Відповідальність за організацію і діяльність добровільної пожежної охорони несуть муніципалітети. На пожежну команду муніципалітету (як на професійну, так і на добровільну) покладаються функції з гасіння пожеж, порятунку людей і надання допомоги при різних аварійних ситуаціях [12].

В Австрії ДПО організовують, забезпечують і фінансують муніципальні органи земель і громад. Підрозділи добровольців організовані за принципом професійних частин, але мають дуже обмежений оплачуваний склад. За чисельністю добровільні пожежники Австрії на порядок перевищують кількість професійних пожежників. Особлива увага приділяється підготовці добровільних пожежників. Основним методом навчання вважається практичне зайняття. Особливістю австрійських добровільних пожежників є наявність масового резерву, що пройшов первинну підготовку і отримав основні навички боротьби з пожежами. Окрім роботи з гасіння пожеж, добровільні пожежники активно ведуть роботу з попередження пожеж за допомогою засобів протипожежної пропаганди і проведення масових заходів. Значна увага приділяється збереженню і підтримці традицій добровольства, розвивається мережа музеїв із пожежно-технічною тематикою, серед населення поширено колекціонування пожежної атрибутики. Престиж ДПО в очах громадської думки підтримується на високому рівні [13].

У Бельгії майже уся пожежна охорона країни складається з добровільних пожежників. Добровільні пожежники користуються значними пільгами, тому при комплектуванні добровільних пожежних дружин перевага віддається технічним фахівцям, спортсменам, людям вільних професій. Майже 7% добровільних пожежників – жінки. Характерною особливістю є відбір і навчання для професійних пожежних команд певної кількості добровольців як резерву.

У Чехії, так як і в Україні, на відміну від згаданих країн, існує основний законодавчий акт, що регулює діяльність добровільних пожежних товариств у країні, – закон про протипожежний захист 1985 р. Пожежні добровольці організовані в асоціації, що діють на основі власних ресурсів і наданих грантів [14]. Діяльність пожежних підрозділів фінансується з муніципального бюджету і урядових грантів через Міністерство внутрішніх справ. Число професійних пожежників становить 10 тис. осіб, а добровільних – більше 350 тис. осіб. Пожежники-добровольці повністю застраховані і як компенсацію отримують тільки заробітну плату. Навіть при гасінні пожежі ніяких спеціальних привілеїв вони не мають [15]. Цій діяльності вони присвячують свій вільний час. Навчання добровольців забезпечує Протипожежна і рятувальна служба країни. Технікою, майном і спорядженням найчастіше забезпечують муніципалітети, іноді за рахунок грантів уряду і власних коштів [16]. У США пожежники-добровольці складають 72% від загальної кількості. Підрозділи добровільної пожежної охорони існують у населених пунктах із чисельністю населення більше 2500 чоловік [17]. У США добровільні пожежники виконують оперативні завдання безкоштовно, вважаючи це обов'язком перед громадою. Гроші на їх екіпіровку і навчання поступають з місцевих бюджетів. Кожен пожежник-доброволець повинен бути підготовлений відповідно до державних вимог. Необхідна техніка і спорядження отримується пожежним округом як за рахунок податків, так і за рахунок акцій зі збору коштів. Окрім того, уряд США передбачає субсидії. Здебільшого, пожежні департаменти готують і оснащують підрозділи відповідно до конкретних ризиків, існуючих в окрузі. Форма одягу визначається місцевим пожежним округом і варіюється у різних населених пунктах. У США немає федеральних законів, що регулюють діяльність підрозділів добровільної пожежної охорони. Кожен підрозділ пожежної охорони контролюється на місцевому рівні. Колегія довірених осіб встановлює правила роботи таких підрозділів. Добровільна пожежна охорона несе відповідальність за гасіння пожеж і забезпечення безпеки життєдіяльності населення. До її обов'язків належить реагування на усі пожежі, дорожньо-транспортні події, небезпечні інциденти і надзвичайні погодні умови [18].

Кількість добровольців залежить від специфіки пожежного департаменту. У деяких підрозділах добровільної пожежної охорони працює велика кількість добровольців, тоді як в інших – зовсім невелика кількість. Кількість добровольців, що залучаються, також залежить від часу доби і дня тижня.

Для залучення людей в добровільні пожежні команди в США є певна система соціальних пільг, які як і у Німеччині чи Франції забезпечуються за рахунок місцевих органів влади. Соціальні, економічні і податкові пільги відрізняються в різних населених пунктах. Якщо узагальнювати їх, то пільги стосуються надання безкоштовної стоматологічної допомоги; компенсації при купівлі окулярів; повернення (до 5 тис. доларів в рік) витрат на лікування, надання медичних послуг; компенсація (до 5 доларів в рік) на дитину за дитячий садок; надання відтермінування зі сплати місцевих податків [19]. Добровільні пожежники виходять на пенсію після 20

років служби або при 5 роках служби і досягненні 50-ти літнього віку. За чергування у святкові дні надається додатково до 15 днів щорічної відпустки. Окрім того, добровільним пожежним США надається щорічна (додаткова) відпустка. Страхування здоров'я добровільного пожежника в штаті оцінюється в сумі до 20 тис. доларів в рік. При загибелі пожежника його сім'ї виплачується річний оклад [20]. Для членів пожежного союзу надається до 800 доларів в рік за навчання. Добровільні пожежники мають право на федеральну субсидію офіцера громадської безпеки, яке забезпечує фінансову допомогу членам сім'ї, у разі, якщо пожежник гине під час виконання своїх обов'язків. У США розроблена програма залучення громадськості в роботу із запобігання пожежам, яка передбачає розширення сфери впливу пожежних добровольців з метою доведення принципів забезпечення пожежної безпеки до кожного жителя 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. У країні створена Національна рада пожежних добровольців, яка розгорнула активну діяльність із удосконалення національної системи добровільної пожежної охорони та наближення її за рівнем підготовки і технічної оснащеності до професіоналів [21].

В Україні добровільна пожежна охорона створюється з метою проведення заходів із запобігання виникненню пожеж та організації їх гасіння. Порядок забезпечення діяльності пожежно-рятувальних підрозділів добровільної пожежної охорони, права та обов'язки осіб, які є їх членами, визначаються положенням про добровільну пожежну охорону, що затверджується органом місцевого самоврядування, керівником суб'єкта господарювання, що їх утворили, за погодженням із територіальним органом ДСНС [22]. Основними завданнями пожежно-рятувальних підрозділів добровільної пожежної охорони є забезпечення пожежної безпеки, запобігання виникненню пожеж та нещасних випадків на них, гасіння пожеж, рятування людей, а також надання допомоги у ліквідації наслідків інших надзвичайних ситуацій [23]. Членом пожежної дружини (команди) на добровільних засадах може бути особа, яка досягла 21-річного віку і здатна за своїми здібностями та станом здоров'я виконувати покладені на неї обов'язки. Фінансування і матеріально-технічне забезпечення добровільної пожежної охорони здійснюється за кошти місцевих бюджетів та кошти суб'єктів господарювання, а також членські внески, дотації, прибуток від провадження господарської діяльності, прибуток від майна добровільної пожежної охорони, дивіденди, надходжень від страхових компаній, пожертвувань юридичних та фізичних осіб, інші джерела [24]. Винагорода особам, які забезпечують добровільну пожежну охорону, за час їх участі у гасінні пожеж, здійсненні пожежно-профілактичних заходів та чергувань, громадянам, які залучалися в індивідуальному порядку до робіт із ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, здійснюється згідно з укладеними цивільно-правовими договорами між такими особами місцевою державною адміністрацією або органом місцевого самоврядування, суб'єктом господарювання, які залучали громадян до проведення зазначених робіт, за кошти, що виділяються для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, з розрахунку середньомісячного заробітку за місцем основної роботи, але не менше десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Членам добровільних пожежних дружин (команд) надаються додаткова відпустка із

збереженням заробітної плати тривалістю до десяти робочих днів на рік, а також грошові премії та цінні подарунки.

Члени добровільних пожежних дружин (команд) підлягають обов'язковому особистому страхуванню на випадок загибелі (смерті), поранення (контузії, травми або каліцтва), захворювання, одержаного під час ліквідації пожежі або наслідків аварії, у розмірі десятирічної заробітної плати за посадою, яку вони займали (займають). Страхування членів добровільних пожежних дружин (команд) здійснюється за рахунок підприємств, де вони створені. За сім'єю загиблого (померлого) зберігається право на пільги, якими він користувався за місцем роботи [25].

Таким чином, аналіз діяльності добровільної пожежної охорони у низці розвинених країн світу дає змогу зробити такі висновки: добровільні пожежні формування створюються, здебільшого, в сільських населених пунктах, а також у містах із чисельністю населення не більше 50 – 100 тис. осіб. Добровільна пожежна охорона в усіх зарубіжних країнах, кількісно більше за професійну, в усіх столицях, а також населених пунктах із чисельністю більше 50 – 100 тис. осіб обов'язково створюється професійна пожежна охорона.

Аналіз низки законодавчих актів, що регламентують діяльність добровільної пожежної охорони зарубіжних країн, показує, що успішна діяльність добровільних пожежних формувань можлива лише за наявності: правової бази їх діяльності; відповідних соціальних пільг і гарантій, що надаються добровільним пожежникам.

Пожежники знаходяться на основному робочому місці або в межах певної території. Облік часу чергування ведеться диспетчером пожежної частини. Дані про час чергування передаються керівництву за основним місцем роботи. Обов'язковість виходу на чергування забезпечується договірними відносинами між добровільним пожежником і працедавцем за основним місцем роботи. Відсутність на роботі з поважних причин дублюється з резервного складу. Добровільний пожежник є членом Асоціацій і союзів ДПО, які також ведуть облік їх роботи.

Висновки

У більшості розвинених країн ДПО організована на принципах матеріального стимулювання (повної або часткової оплати праці) керівної ланки і основного технічного персоналу (водії, мотористи, механіки). Діяльність інших членів ДПО стимулюється пільгами, почасовою платою праці за виконання роботи з гасіння пожеж або за час чергування в пожежному депо. Доцільно зазначити, що практично в усіх Європейських державах і США дуже широко застосовується моральне стимулювання добровільних пожежників у вигляді нагород, відзнак, громадської вдячності. Особливістю ДПО європейських країн є те, що добровільні пожежники створюють громадські об'єднання (союзи, асоціації тощо) разом із професійними пожежниками і науково-технічними організаціями, що спеціалізуються у сфері розробки та виробництва пожежної техніки і пожежно-технічного оснащення. Для України, в контексті адаптації досвіду зарубіжних країн, важливо, що удосконалення протипожежної охорони полягає у площині децентралізації влади та збільшення повноважень органів місцевого самоврядування через їх фінансову самостійність. Тільки тоді можна вирішити питання якісного забезпечення створення та функціонування ДПО, залучити для цього необхідні кошти та надавати відповідні соціальні пільги та преференції членам цих дружин. Розвиток місцевого самоврядування дасть змогу оперативно вирішувати усі питання, які турбують членів громад та дасть можливість впливати на рівень їх добробуту. Втручання держави у цей процес повинно бути мінімальним.

Література

1. Добровольная пожарная охрана Германии: история ДПО Германии [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.igps.ru/component/content/article/68-2011-01-19-06-30-23/777-2012-03-05-06-38-22.html>.
2. Назаренко В. Ю. Добровільна пожежна охорона за кордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою: досвід для України / В. Ю. Назаренко // Теорія та практика державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 2 (41). — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. — С. 1—7.
3. Беседа о Добровольной пожарной охране [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.23.mchs.gov.ru/press/detail.php?ID=7670>.
4. Добровольная пожарная охрана Германии...
5. Беседа о Добровольной пожарной охране...
6. Європейський цивільний захист [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cp10_en.htm.
7. Киченина В. С. Правовые основы деятельности противопожарной службы Франции / В. С. Киченина // Технологии техносферной безопасности [Электронный ресурс]. — 2013. — Вып. № 1 (47). — Режим доступа : <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2013-1/15-01-13.ttb.pdf>.
8. Беседа о Добровольной пожарной охране...
9. Назаренко В. Ю. Добровільна пожежна охорона за кордоном... — С. 1—7.
10. Європейський цивільний захист...
11. Там само.
12. Там само.
13. Там само.
14. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Західної Європи / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 (27). — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. — С. 441—447.
15. Європейський цивільний захист...
16. Назаренко В. Ю. Добровільна пожежна охорона... — С. 1—7.
17. Там само. — С. 1—7.
18. Там само. — С. 1—7.
19. Беседа о Добровольной пожарной охране...
20. Назаренко В. Ю. Добровільна пожежна охорона... — С. 1—7.
21. Європейський цивільний захист...
22. Тищенко В. О. Основні тенденції розвитку державної політики у сфері цивільного захисту України / В. О. Тищенко // Науковий вісник АМУ [Текст]. — 2010. — Вип. 4. — С. 356—366.
23. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] : Кодекс № 5403-VI від 02.10.2012 р. Верховна Рада України (Введення в дію 01.07.2013 р.). — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403%D0%B0-17/paran5#n5>.
24. Про затвердження Положення про добровільну пожежну дружину (команду) [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 136 від 25.02.2009 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/136-2009-%D0%BF>.

25. Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 564 від 17.07.2013 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2013-%D0%BF>.

V. Kovalchuk

**VOLUNTEER FIREFIGHTING ORGANIZATIONS IN CIVIL DEFENSE SYSTEMS
OF FOREIGN COUNTRIES IN THE CONTEXT OF THE TASKS OF PUBLIC
AUTHORITIES IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY**

The article considers the peculiarities of functioning of volunteer fire departments in the leading countries that are the basis of all fire and rescue forces in the national systems of civil protection. It is proved that the principles of construction and operation of voluntary fire protection of foreign countries are not much different from the Ukrainian ones. It is mentioned that the main reason of the imperfection of the domestic system is the lack of autonomy of local governments.

Key words: fire safety, civil defense, voluntary firefighting organizations.