

УДК 351.78:614.84;(477.83/86)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ДОБРОВІЛЬНОЇ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ В ГАЛИЧИНІ І ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДОПОМОГИ В КРАЇНАХ ЄС

Гонтар З.Г.

Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
Львівський державний університет безпеки життєдіяльності

Проведено дослідження ролі і значення історичного досвіду управління діяльністю добровільної пожежної охорони в Галичині та країнах ЄС для забезпечення пожежної безпеки населення України. Проаналізовано європейський досвід волонтерської допомоги задля безпеки громади під час великих природних катастроф та техногенних аварій. Здійснено аналіз сучасного ставлення до протипожежної справи. Якісне підвищення рівня відповідальності громади за стан пожежної безпеки сьогодні є важливою умовою підвищення пожежної безпеки в Україні. Обґрунтовано наскільки волонтерська допомога є актуальним явищем в Україні і поширеним серед українців. Підтвердженням значення добровільних пожежних команд є той факт, що в Європі пожежні волонтери відіграють більш вагомий роль, ніж професійні пожежники.

Ключові слова: державне управління, добровільна пожежна охорона, волонтерська допомога, пожежна безпека, пожежне волонтерство, історичний досвід, Галичина, Україна, Польща, ЄС.

Постановка проблеми. Історичні аспекти вимагають відзначити той факт, що добровільна пожежна охорона (далі ДПО), яка зна-

ходила під опікою держави, відіграла значиму роль у суспільстві. На протязі всього часу вона вела боротьбу з пожежами, а також вимагала

дотримання правил пожежної безпеки. Ця історична доведеність полягає в тому, що пожежна охорона Галичини містить позитивний різний досвід, який разом із європейською практикою пожежного волонтерства має ґрунтовне значення для організації пожежної безпеки в умовах незалежної України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти діяльності добровільної пожежної охорони знайшли своє відображення у працях вітчизняних і зарубіжних дослідників – Н. Вовчатої, А. Доценка, С. Ляхова, С. Поповича, Л. Різника, А. Сиви, Й. Шафліка та ін. М. Байтали, М. Брушлинського, В. Нагірного, Т. Олейника та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, на сьогодні залишаються ще не дослідженими належним чином питання узагальненості історичного досвіду діяльності ДПО для сучасної практики організації пожежної безпеки в Україні, і важливості волонтерської діяльності у сфері пожежної безпеки як для самих волонтерів так, і для держави в цілому.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідити та з'ясувати значення історичного досвіду державного управління діяльністю пожежного волонтерства в Галичині і ЄС для забезпечення пожежної безпеки, а саме зменшення завданих збитків і уникнення жертв серед населення України.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що на різних історичних етапах розвитку Галичини (з кінця ХІХ – до початку ХХ ст.) відбувалось посилення одних напрямків діяльності добровільної пожежної охорони і послаблення, в силу ідеологічних доктрин, економічних пріоритетів або меркантильних інтересів інших. Однак, не дивлячись на неоднозначне ставлення держави і місцевої влади до пожежної справи, в цілому спостерігався поступовий розвиток ДПО.

Суттєво врахувати те, що в умовах незначного державного фінансування та обмежених фінансових можливостей суб'єктів пожежної безпеки Галичини (в часи її перебування у складі Австро-Угорської і Польської держав) без детального аналізу протипожежних рішень органів державного управління неможливо буде правильно визначити місце і роль ДПО у боротьбі з пожежами та їх наслідками.

Головні аспекти системи державного управління пожежною охороною в Галичині, яка включала добровільні пожежні команди, почали формуватися наприкінці ХІХ ст. [20]. Зокрема, 15 листопада 1867 р. був прийнятий Закон «Про товариства» [3]. Ним визначалася суть громадських організацій як добровільних об'єднань, що не мають на меті політичних цілей, а повинні вирішувати благодійницькі та інші соціальні справи. Стосунки між професійними та добровільними пожежними командами під час рятувальних акцій пожежників регламентувала ухвала правління Крайової спілки добровільних пожежників (КСДП) від 9 березня 1901 р. [4]. Щодо міст і містечок, які не мали змоги утримувати платну пожежну службу, вся відповідальність за своєчасність і ефективність боротьби з вогнем лягала на начальника корпусу добровільних пожежників [13]. Отже, на початок ХХ ст. була відпрацьована основна законодавча база пожежної охорони всієї імперії, норматив-

ні акти якої діяли і в Галичині. Після створення структури професійних і добровільних пожежних команд поступово виникала необхідність перегляду, розширення, систематизації існуючої нормативно-правової бази у всій сфері протипожежної безпеки. Цьому сприяла активна діяльність КСДП. В результаті було відпрацьовано юридичну основу пожежної справи.

Однак, проблеми постійного зростання кількості пожеж, швидкі темпи розвитку міст вимагали збирання й узагальнення вже наявних законодавчих актів, подальшого формування регламентуючих основ пожежної безпеки. Крайовий виділ зобов'язав гміни міст і містечок заопікуватися створенням допоміжних команд добровільних пожежників, при потребі залучати до рятувальних акцій доросле місцеве населення чоловічої статі. Це санкціоновано у циркулярі Галицького намісника.

27 березня 1911 р. Крайовий виділ у Львові скерував циркуляр Галицького намісництва від 15 лютого 1904 р. до всіх повітових відділів щодо організації пожежної охорони. У цьому документі була визначена роль, яку мають брати на себе пожежні формації краю: «Добровільна пожежна охорона у містах та містечках, яка взяла на себе обов'язки гмінної пожежної служби, зобов'язана постійно, вдень і вночі, влітку і взимку нести пожежну службу» [22].

Але закони, на які посилалися органи влади у реалізації пожежної безпеки, не були уніфіковані і залишалися вкрай неідеальними також у міжвоєнний період. Основу складали закони, прийняті ще до отримання Польщею незалежності або тимчасові законодавчі акти 1919–1920 рр. Однак, юридичні приписи не враховували особливостей Східної Галичини, тому, на думку пожежних спеціалістів, слід було регулятивні приписи формулювати «залежно від місцевих потреб та умов, бо тільки тоді вони будуть життєздатними і спонукатимуть до поступового вдосконалення протипожежного стану» [20]. Недосконале законодавство істотно впливало на ефективність роботи пожежної охорони. У певній мірі ці недоліки мав усунути Закон «Про захист від пожеж та інших стихійних лих», котрий 13 березня 1934 р. був ухвалений сеймом і, згідно зі статтею 53, набув чинності 18 листопада [26].

Прогресу у вирішенні цього питання сьогодні можливо досягнути лише за умови науково обґрунтованого вивчення ситуації, що складається у сфері пожежної безпеки та наданні конкретних пропозицій і рекомендацій щодо системи її регулювання з досвіду країн ЄС [7].

Організація роботи із забезпечення пожежної безпеки – керований процес, важливу роль в якому відіграють органи місцевого самоврядування. Завдяки знанням історичних і географічних фактів місцевостей вони перебувають у кращому становищі щодо визначення ризиків, які можуть спричинити надзвичайні ситуації, і оперативно організують боротьбу з пожежами. З цього приводу д-р В.Гайер об'єктивно наголошував, що одним із важливих вузлів механізму протидії надзвичайним ситуаціям є саме діяльність територіальної громади. За його словами, «навіть найкраща профілактика професіоналів не зможе перешкодити виникненню надзвичай-

них ситуацій і мінімізувати їх збиток, на відміну від своєчасного і правильного застосування навичок громадами» [19].

Чималий цінний історичний досвід діяльності органів місцевого самоврядування в Галичині від кінця XIX ст. до початку Другої світової війни підтверджує важливу роль, яку вони можуть виконати у підтримці пожежної безпеки в державі, про що також свідчить і практика зарубіжних країн. У більшості країн ЄС професійна пожежна охорона забезпечується саме місцевими органами влади і не має централізованого керівництва. Процес реформування інституту місцевого самоврядування, передача низки функцій від держави до місцевих органів влади, збільшення фінансової складової місцевих бюджетів неодмінно поставлять питання про створення добровільних протипожежних формувань в Україні. Прикладом для наслідування є практика наших найближчих західних сусідів: Польщі, Чехії, Словаччини, Угорщини [12].

Узагальнений досвід організації пожежної справи в Галичині переконливо доводить, що запобігання пожежам та боротьба з вогняною стихією були традиційною справою не тільки фахових пожежних команд, а й об'єднань добровільних вогнеборців. Слід звернути увагу, що поява тут пожежних добровольців була наслідком мало-ефективної діяльності Австрійської держави в сфері протипожежного захисту поселень. Великий доробок у розвитку добровільного пожежництва в Галичині належав інспектору П. Прауну, який очолював корпус львівських пожежників. Він був ініціатором створення Крайової Спілки добровільних пожежників в Галичині [21].

Доведеним історичним фактом є те, що держава в основному покладала завдання боротися з пожежами на «вогневі сторожі» – напівдержавні структури, що їх утримували місцеві громади своїм коштом і котрі володіли спеціальним спорядженням. Але, вони існували у небагатьох селах, їхня дієвість і надійність викликали постійні нарікання. За таких обставин функції «пожежництва» виконували українські молодіжні пожежно-гімнастичні товариства «Сокил», «Січ», а згодом «Луг». Станом на 15 березня 1912 р. в Галичині нараховувалось 760 пожежних товариств, серед яких 196 товариств під назвою «Січ» [18].

Новостворені пожежні товариства діяли ефективніше, ніж загони місцевої «Вогневої сторожі», і поступово цілком її замінили [17, с. 360]. Січовики володіли високим професіоналізмом та майстерністю під час гасіння пожеж. Після того, коли в громаді Нагорнянка Бучацького повіту утворилася «Січ», всі пожежі настільки ефективно ліквідовувалися, що в 1910 р. польське «Товариство асераційне» виділило 50 крон для потреб товариства [6]. Важливо, що сусідні «Січі» у критичні моменти допомагали одна одній. Це сприяло успішному гасінню вогню, гуртувало сусідні громади.

Описаний досвід діяльності добровільних пожежних команд і пожежно-гімнастичних товариств в Галичині, засвідчує про значну їх роль у забезпеченні пожежної безпеки населення. Принциповий перегляд сучасного ставлення до протипожежної справи, якісне підвищення рівня відповідальності громади за стан пожежної безпеки сьогодні є важливою умовою підвищення

пожежної безпеки в Україні. Тому варто чітко усвідомлювати, що сучасні українські добровільні пожежні спільноти – не формальність, а втілення найкращого досвіду, набутого і, зокрема, в організації державного управління розвитком пожежної справи в досліджуваному регіоні [16]. На нашу думку, слід розробити і здійснити систему заходів по відродженню традицій добровільного пожежництва на прикладі товариств «Сокил», «Січ», «Луг» і масової їх участі у попередженні і гасінні пожеж, особливо в сільській місцевості.

В європейських країнах активно працюють сотні тисяч підготовлених волонтерів, які за фахом є вчителями, лікарями чи ким-завгодно. Нині добровільні пожежні формування складають до 80% пожежних підрозділів Великої Британії, Франції та Італії, а пожежна охорона Бельгії майже вся складається із добровільних пожежників [7]. У Німеччині професійна пожежна охорона функціонує лише у 107 містах (як правило, з населенням понад 100 тисяч мешканців), а добровільні пожежні команди – у 2074 населених пунктах. Цікавим є досвід Австрії, де в ролі пожежників виступають прості громадяни, які в інший час працюють на будь-якій іншій роботі. В маленькому містечку може не бути пожежної станції, але в ньому стоїть повністю готова до роботи пожежна машина, якою в разі необхідності керує спеціально навчена команда волонтерів. Це дозволяє або самостійно ліквідувати пожежу, або ж дочекатися допомоги із найменшими збитками, а також економить значні ресурси на утримання пожежників.

Завдяки цьому система пожежної безпеки ефективно працює без зайвих витрат і з найменшими збитками. Зрозуміло, що у великих містах з висотними житловими комплексами й промисловими зонами без фахових пожежних команд й складної техніки не обійтись, але у невеличких містечках й сільській місцевості цілком можуть впоратися добровільні пожежники [8].

У 1992 р. в Польщі відбулася реформа пожежної служби. Державна пожежна служба взяла на себе зобов'язання не тільки на пожежах допомагати населенню, а й в інших випадках: дорожніх катастрофах, різних стихійних лихах. Перевагу було віддано добровільним пожежним формуванням тому, що бюджетних коштів, щоб підтримати пожежну охорону в повному обсязі, не вистачає [1].

Наприкінці 2013 року в Україні стартувала тематична національна просвітницька кампанія Програми щодо волонтерського руху. Вона має на меті покращити співпрацю населення зі службами порятунку України.

Європейський досвід переконує: 30-40% пожеж у початковій стадії ліквідовують саме добровільні пожежні дружини. В Україні відповідний показник не перевищує 3-4%. Сьогодні країна потребує понад 30 тис. добровільних дружин і команд [9]. Досвід галицьких вогнеборців доводить, що пожежне волонтерство потребує державної підтримки – перш за все на законодавчому рівні. 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 пільг і гарантій, що нада-

ються 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.

Крім того, на державному рівні також можна стимулювати людей долучатись до громадської активності. Зокрема, у Німеччині існує державна програма підтримки волонтерів, згідно з якою активісти отримують певні пільги та сплачують зменшені податки. Всі охочі можуть пройти безкоштовні тренінги, на яких вони отримують вкрай важливі навички реагування на небезпечні обставини та їх попередження. Завдяки цьому в місті з'являються люди, які в разі небезпеки можуть зі знанням справи організувати інших. Цим людям не потрібно виплачувати зарплатню, однак якщо один раз на 15 років в місті трапиться пожежа чи паводок, вони будуть одними із тих, хто поводитиметься правильно, хто знатиме, що робити і як допомогти. В Італії щорічно на таких тренінгах готують тисячі волонтерів.

Слід звернути увагу, що ускладнювала діяльність ДПО відсутність елементарних знань у населення про реагування на небезпечні обставини та їх попередження. Тому важливе значення для сучасної організації пожежної безпеки населення має узагальнений досвід залучення громадян Галичини до навчання з пожежно-технічних знань, з питань їх участі в організації захисту державної та приватної власності від пожеж, поширення досвіду сприяння державній пожежній службі, органам місцевої влади в організації боротьби

з пожежами та їх наслідками. Вже з перших своїх випусків українські часописи «Пожежний огляд – Спілка» «Батьківщина», «Діло», «Сокільські Вісти» «Народня справа», «Січові вісти» та інші заходились консолидувати пожежні сили, скрупульозно аналізували причини недостатнього професійного вишколу пожежників, терпляче і доступно популяризували ази пожежної справи серед населення [15].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку в даному напрямку. Таким чином, подальший розвиток ДПО має бути спрямованим на досягнення прогресивного рівня організації пожежного волонтерства в країнах ЄС. Держава, вкладаючи певну суму грошей щорічно, може отримувати назад значно більше. По-перше, завдяки цьому формується культура безпечної поведінки, адже людина, що пройшла правильну підготовку, не допустить ризикованої ситуації і не зробить фатальної помилки. По-друге, на ліквідацію наслідків аварії витрачають величезні кошти, а залучення тисяч підготовлених людей уможливорює значну економію. Тут потрібен цілий комплекс заходів із врахування попереднього історичного досвіду, які мають бути спрямовані на вдосконалення всієї системи забезпечення пожежної безпеки. Однак, для цього необхідний далекоглядний підхід, який передбачає довгострокове планування і розподіл ресурсів. Проблема ця є набагато ширшою, і основа її вирішення полягає в усвідомленні державою пріоритетності проблем, пов'язаних із забезпеченням безпеки життя і здоров'я своїх громадян.

Список літератури:

1. Olejnik T. Towarzystwa ochotniczych straży ogniowych w Krylestwie Polskim [Text] / Tadeusz Olejnik. – Warszawa: Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, 1996. – 367 s.
2. Вісник законів державних для королівств і країв в державній раді заступлених. – Річник 1871. – Відень [s.n.], 1871. – 440 с.
3. Вісник законів і розпоряджень краєвих для Королівства Галичини і Володимерії разом з Великим Князством Краківським. – Річн. 1901. – 248 с.
4. Попович С. Пожежництво Львова. Історичний нарис [Текст] / С. Попович. – Львів: Світ, 2002. – 368 с.
5. Przewodnik Pozarniczy. – 1904. – № 9. – S. 48-52.
6. Przewodnik Pozarniczy. – 1911. – № 5. – S. 54-57.
7. Historia państwa i prawa Polskie. 1918 – 1939 [Text]. – Warszawa: PWN, 1962. – Cz. I. – 416 s.
8. Ustawa o ochronie przed pożarami i innymi klęskami // Przegląd Pozarniczy. – 1934. – № 5. – S. 133 – 141.
9. Зарубежный опыт развития ДПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mchs.gov.ru.
10. Geier W. Is civil protection in Germany prepared for large-scale natural disasters? Lecture on the occasion of the international German Committee for Disaster Reduction Workshop «Orkane über Europa» (Severe storms over Europe) at the Academy for Crisis Management, Emergency Planning and Civil Protection (AKNZ). [Електронний ресурс] / W. Geier. – Режим доступу: www.dkkv.org/de/publications/ressource. Asp ID=137.
11. Брушлинский Н. Организация пожарной охраны в ФРГ / Н. Брушлинский, В. Коробко, Ю. Коломиец // Пожарное дело [Текст]. – 1992. – № 1-6. – С. 44-45.
12. Пожарная безопасность – история, состояние, перспективы [Текст] // Материалы Всеукр. научно-практ. конф. – М.: ВНИИПО, 1997. – Ч. 1. – 200с.
13. Praun P. Praktyczne wskazówki urzadzzenia straży ogniowej i gaszenia pożaryw
14. Przewodnik Pozarniczy. – 1897. – № 9. – S. 94.
15. Статистика пожарних філій «Сокола-Батька» // Вісти з Запорожжя [Текст]. – 1912. – 30 берез. – С. 2-3.
16. Сова А. Діяльність українських товариств «Сокіл» на Дрогобиччині / Андрій Сова // Дрогоб. краєзн. зб. [Текст]. – 2005. – Вип. IX. – С. 356-371.
17. Громадский голос. – 1907. – № 71. – С. 2.
18. Громадский голос. – 1914. – 16 лист. – С. 3.
19. Салила В. Пріоритети – відродження історичних традицій / В.Салила // Пожежна безпека [Текст]. – 2011. – № 11 (134). – С.7-8.
20. Ляхов С. «Пожежне волонтерство – не формальність, а європейський стандарт!». [Електронний ресурс] / С. Ляхов. – Режим доступу: www.vinnitsaok.com.ua/volonterstvo-ne-formalnist-a.
21. Байтала М. Державна добровільна пожежна охорона Польщі працюють як єдине ціле / М. Байтала // Пожежна безпека [Текст]. – 2009. – № 2. – С.4-5.
22. Wowczasta N. Charakterystyka uczelni pozarniczych na Ukrainie i w Polsce. / Natalia Wowczasta // Zeszyt Naukowy SGSP [Text]. – Warszawa, 2007. – № 35 – S. 93- 98.

Гонтар З.Г.

Львовский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины,
Львовский государственный университет безопасности жизнедеятельности

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ДОБРОВОЛЬНОЙ ПОЖАРНОЙ ОХРАНЫ В ГАЛИЧИНЕ И ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ВОЛОНТЕРСКОЙ ПОМОЩИ В СТРАНАХ ЕС

Аннотация

Проведено исследование роли и значение исторического опыта управления деятельностью добровольной пожарной охраны в Галичине и странах ЕС для обеспечения пожарной безопасности населения Украины. Проанализирован европейский опыт волонтерской помощи ради безопасности общества во время больших природных катастроф и техногенных аварий. Осуществлен анализ современного отношения к противопожарному делу. Качественное повышение уровня ответственности общества за состояние пожарной безопасности сегодня является важным условием повышения пожарной безопасности в Украине. Обоснованно насколько волонтерское является актуальным в Украине и распространенным среди украинцев». Подтверждением значения добровольных пожарных команд является тот факт, что в Европе пожарные волонтеры играют более весомую роль, чем профессиональные пожарные.

Ключевые слова: государственное управление, добровольная пожарная охрана, волонтерская помощь, пожарная безопасность, пожарная волонтерская, исторический опыт, Галичина, Украина, Польша, ЕС.

Hontar Z.G.

Lviv Regional Institute of Public Administration
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine,
Lviv State University of Life Safety

STATE ADMINISTRATION OF VOLUNTARILY FIRE PREVENTION IN GALYCHINA AND EUROPEAN EXPERIENCE OF VOLUNTEER HELP ACTIVITY ARE IN COUNTRIES OF EU

Summary

A study of role and value of historical experience of management of voluntarily fire prevention activity are undertaken in Galychina and countries of EU for providing of fire safety of population of Ukraine. European experience of volunteer help is analysed for the sake of safety of society during large natural catastrophes and technogenic accidents. The analysis of modern attitude is carried out toward fire-prevention business. A quality increase of level of responsibility of society for the state of fire safety today is the important condition of increase of fire safety in Ukraine. Reasonably as far as volunteering is actual in Ukraine and widespread among Ukrainians. Confirmation of value of voluntarily fire-companies is circumstance that in Europe fire volunteers play more ponderable role, than professional firemen.

Keywords: are state administration, voluntarily fire prevention, volunteer help, fire safety, fire volunteering, historical experience, Galychina, Ukraine, Poland, EU.