

Зоряна ГОНТАР

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ДОБРОВІЛЬНОГО ПОЖЕЖНИЦТВА В ГАЛИЧИНІ І СУЧАСНА ПРАКТИКА ПОЖЕЖНОГО ВОЛОНТЕРСТВА В КРАЇНАХ ЄС



**ГОНТАР
Зоряна Григорівна,**
здобувач Львівського
державного
університету безпеки
життєдіяльності,
викладач кафедри
права та менеджменту
у сфері цивільного
захисту, м. Львів.

Анотація: у статті
проведено дослідження
ролі і значення
історичного досвіду
управління діяльністю
добровільного
пожежництва в
Галичині і країнах
ЄС для забезпечення
пожежної безпеки
населення України.

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

УДК 351. 78: 614. 84
(477. 83/86)

Постановка проблеми. Історична справедливість вимагає відзначити той факт, що добровільна пожежна охорона (далі ДПО), яка знаходилась під опікою держави, відіграла позитивну роль у суспільстві. На протязі всього часу вона вела боротьбу з пожежами, а також вимагала додержання правил пожежної безпеки. Ця сторона історії пожежної охорони Галичини містить значний різнобічний досвід, який разом із сучасною практикою європейського пожежного волонтерства має велике значення для організації пожежної справи в умовах незалежної України.

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

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Однак, на сьогодні залишаються ще не дослідженими належним чином питання узагальнення історичного досвіду діяльності ДПО для сучасної практики організації пожежної справи в Україні.

Тому **метою і завданням статті** є дослідити та з'ясувати значення історичного досвіду державного управління діяльністю пожежного волонтерства в Галичині і ЄС для забезпечення пожежної безпеки населення України.

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

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

Основні елементи системи державного управління пожежною охороною в Галичині, яка включала добровільні пожежні команди, почали формуватися наприкінці XIX ст. [21]. 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 регламентувала ухвала правління Крайової спілки добровільних по-

жежників (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]. Таким чином, на початок ХХ ст. була відпрацьована основна законодавча база пожежної охорони всієї імперії, нормативні 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 була відпрацьована юридична основа пожежної справи.

Але проблеми постійного збільшення кількості пожеж, швидкі темпи розвитку міст вимагали збору й узагальнення вже наявних законодавчих документів, подальшого формування регламентуючих основ пожежної безпеки. Виходячи з того, що обмежена кількість пожежників, а також недостатня ефективність їх пожежного озброєння не вирішить безпеку від вогню, Крайовий відділ зобов'язав гміни міст і містечок заопікуватися створенням допоміжних команд добровільних пожежників, при потребі залучати до рятувальних акцій доросле місцеве населення чоловічої статі. Про це зазначалось у циркулярі Галицького намісника від 15 лютого 1904 р. [24]. А 23 липня 1904 р. намісництво санкціонувало Угоду про патронат КСДП над добровільними пожежними гуртками.

27 березня 1911 р. Крайовий відділ у Львові скерував циркуляр 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” [25].

Проте законодавча база, на яку спиралися органи влади у реалізації пожежної безпеки, не була уніфікована і залишалася вкрай недосконалою також у міжвоєнний період. Її основу складали закони, прийняті ще до отримання Польщею незалежності або тимчасові законодавчі акти 1919-1920 рр. Але 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 суттєво знижувало 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].

Таким чином, відсутність відповідної нормативно-правової бази та її чіткості призводили до прорахунків у визначенні основних напрямків діяльності ДПО щодо захисту населення від пожежної небезпеки. Успішне вирішення цього питання сьогодні можливе лише за умови науково обґрунтованого вивчення ситуації, що складається у сфері пожежної безпеки та наданні конкретних пропозицій і рекомендацій щодо системи її регулювання, як це робиться в країнах ЄС [7].

Організація роботи із забезпечення пожежної безпеки – керований процес, важливу роль в якому відіграють органи місцевого самоврядування. Через знання історичних і географічних явищ 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 справедливо наголошував, що однією із надзвичайно важливих ланок у ланцюзі протидії надзвичайним ситуаціям є саме діяльність територіальної громади. За його словами, “навіть найкраща профілактика професіоналів не зможе перешкодити виникненню надзвичайних ситуацій і мінімізувати їх збиток, на відміну від своєчасного і правильного застосування навичок громадами” [19].

Багаторічний досвід діяльності органів місцевого самоврядування в Галичині від кінця ХІХ ст. до початку Другої світової війни доводить ту важливу роль, яку вони

можуть відігравати 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. Наприклад, у ФРН в кожній землі (області) організовується самостійна професійна пожежна охорона, повністю підпорядкована уряду землі. У її обов'язки, окрім гасіння пожеж, входить надання медичної і технічної допомоги при аваріях і дорожніх катастрофах. Тому в пожежних депо розміщуються також автомобілі швидкої медичної допомоги, підймальні крани, рятувальні човни [2]. Процес реформування інституту місцевого самоврядування, передача низки функцій від держави до місцевих органів влади, збільшення фінансової складової місцевих бюджетів неодмінно поставлять питання про створення муніципальних пожежних команд в Україні. На це вказує, зокрема, й 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 традиційно були справою не тільки фахових пожежних команд, а й об'єднань добровільних вогнеборців. Слід зазначити, що поява тут пожежних добровольців була наслідком малоефективної діяльності Австрійської держави в справі протипожежного захисту поселень. Велика заслуга у розвитку добровільного пожежництва в Галичині належала інспектору П. Прауну, який очолював корпус львівських пожежників. Ознайомлений з організацією пожежної справи в Німеччині, він ініціював розвиток добровільного пожежництва в провінції, створював добровільні пожежні команди, підготував і видав надзвичайно корисний для навчання перший в історії Галичини посібник “Практичні поради в обладнанні пожежної сторожі і гасінні пожеж” [22]. Саме П. Праун був ініціатором створення Крайової Спілки добровільних пожежників в Галичині.

Наприкінці XIX ст. в Галичині вже функціонувала мережа добровільної пожежної охорони, яка, залежно від нормативно-правових засад, поділялась на такі види:

1. Добровільна пожежна охорона у містах і містечках, яка не брала на себе обов'язки гмінної (платної) пожежної служби, а діяла відповідно до закону від 15 листопада 1867 р. про добровільні товариства.

2. Добровільна пожежна охорона сільських гмін, створена на підставі того ж закону.

3. Добровільна пожежна охорона у містах і містечках, яка взяла на себе обов'язки гмінної (платної), чим позбавляла місцеву владу необхідності створювати окремий платний корпус, діяла згідно з Законом про пожежну охорону від 10 лютого 1891 р. [23].

Слід зазначити, що держава в основному поклала завдання боротися з пожежами на “вогневій сторожі” – напівдержавні структури, що їх утримували місцеві громади своїм коштом і які володіли спеціальним спорядженням. Однак вони існували у небагатьох селах, їхня дієвість і надійність викликали постійні нарікання. За таких обставин функції “пожежництва” виконували українські молодіжні пожежно-гімнастичні товариства “Сокіл”, “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. Лише у 1912 р. гімнастично-пожежні осередки 611 разів гасили пожежі (406 разів у своїх місцевостях, 205 разів по сусідству) [17, с. 360]. Вони брали активну участь у гасінні всіх пожеж, які виникали у населеному пункті, незважаючи на національність чи соціальний стан потерпілого. Зокрема, польська землевласниця Вісневська з с. Устеріки (Косівського повіту) на знак подяки за врятування від пожежі свого маєтку виділила місцевій “Січі” кошти на придбання вогнегасної установки [5]. Вона також публічно закликала землевласників околиці матеріально підтримувати “Січі”. Січовики володіли високим про-

фесіоналізмом 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 асекураційне” 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.

Звіти товариств та матеріали хроніки у часописах “Січові вісті” (1923), “Сокільські вісті” (1928-1939) говорять про численні факти участі молодіжних товариств у боротьбі з пожежами й у міжвоєнний період. Пошану і визнання вони здобули за участь у гасінні вогню 1927 р. у селах Ожидів, Красне, Соколівка, у м. Золочів й інших місцевостях. У 1929 р. члени товариства “Сокіл” у Галичині брали участь у гасінні 71 пожежі [17, с.363]. Значну роль у забезпеченні пожежної безпеки відіграло товариство “Луг”. Від його членів вимагалася карність, швидкість, жертвність, обов’язковість участі у пожежах, “який би то пожежар не був і чий би майно не горіло” [11].

Таким чином, діяльність добровільних пожежних команд і пожежно-гімнастичних товариств в Галичині засвідчила про значну їх роль у забезпеченні пожежної безпеки населення. Принциповий перегляд сучасного ставлення до протипожежної справи, засвоєння стандартів пожежного волонтерства в Галичині, 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 ренесанс формалізму, а втілення найкращого досвіду, набутого ї, 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 “Сокіл”, “Січ”, “Луг” і масової їх участі у попередженні і гасінні пожеж, особливо в сільській місцевості.

Підтвердженням значення добровільних пожежних команд є той факт, що в Європі пожежні волонтери відіграють більш вагомий роль, ніж професійні пожежники. 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. Місцеві громади озброюють добровільних вогнеборців технікою й транспортом, але за чергування й бойові виїзди волонтери грошей не отримують. Це дозволяє муніципальним бюджетам суттєво економити, а численна спільнота пожежних добровольців набуває безцінного досвіду й користується заслуженою повагою земляків. 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].

18-19 грудня 2011 р. у Львові проходив міжнародний семінар, присвячений проблемам розвитку добровільних пожежних команд. Захід відбувся в рамках проекту “Польська допомога”, який фінансувало Міністерство закордонних справ Польщі. Мета семінару – обговорення проблем розвитку добровільної пожежної охорони у Польщі та Україні. Представник добровільної пожежної охорони Польщі Збігнев Калішек розповів про систему організації пожежних команд у себе на батьківщині. На семінарі порушили питання перспектив розвитку добровільної пожежної охорони в Україні. Було висловлено сподівання, що ситуація з розвитком добровільних пожеж-

них формувань в Україні покращиться коли буде прийнятий “Кодекс цивільного захисту” [10].

Європейський досвід переконали: 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. Так, у Російській Федерації, де прийнято закон “Про добровільну пожежну охорону”, в лавах Всеросійського добровільного пожежного товариства об’єдналися понад 148 тисяч громадян, а в територіальних підрозділах налічується 13 тисяч одиниць техніки. Відповідно, добровільні вогнеборці стали суттєвим елементом системи пожежної безпеки [14]. Таким чином, перехід до більш широкого використання можливостей добровільного пожежництва в Україні дозволить у сучасних умовах не тільки в певній мірі скоротити витрати на утримання професійної пожежної охорони та вивільнити частину трудових ресурсів, але й значно посилити в організованому русі добровільного пожежництва поклики високої громадянської позиції, покращить протипожежне виховання підростаючого покоління.

Слід зазначити, що ускладнювала діяльність ДПО відсутність елементарних знань у населення про можливі дії або прийняті рішення органів державного управління пожежною безпекою. Це спричинило невиправдане розповсюдження пожежі, людські та матеріальні втрати. 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 консолідувати пожежні сили, скрупульозно аналізували причини недостатнього професійного вишколу пожежників, терпляче і дохідливо популяризували ази пожежної справи серед населення, врешті стимулювали благородні амбіції тих, хто не був байдужим до людської біди [15]. Заслуговує уваги, зокрема, досвід проведення заходів в Галичині, спрямованих на формування активної позиції молодого покоління в питаннях дотримання правил пожежної безпеки та участі в її забезпеченні, адже не секрет, що саме ця категорія потребувала посиленої уваги з боку гімнастично-пожежних товариств “Сокіл”, “Січ”, “Луг” і є актуальною на сьогодні [27].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, подальший розвиток ДПО має бути спрямованим на досягнення передового рівня організації пожежного волонтерства в країнах ЄС у питаннях захисту від пожеж особи, об’єктів, населених пунктів і суспільства в цілому. Безумовно, цю проблему одними тільки структурними реформами у сфері державного управління забезпеченням пожежної безпеки населення вирішити неможливо. Тут потрібен цілий комплекс заходів із врахування попереднього історичного досвіду, які мають бути спрямовані на вдосконалення всієї системи забезпечення пожежної безпеки. І це має бути пов’язано не тільки з розвитком добровільного пожежництва, а й покращенням його матеріально-технічного забезпечення, удосконаленням навчання членів ДПО, їх соціальним забезпеченням і т.д. 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.

Література:

1. Байтала М. Державна добровільна пожежна охорона Польщі працюють як єдине ціле / М. Байтала // Пожежна безпека [Текст]. – 2009. – № 2. – С.4-5.
2. Брушлинский Н. Организация пожарной охраны в ФРГ / Н. Брушлинский, В.

- Коробко, Ю. Коломиец // Пожарное дело [Текст]. – 1992. – № 1-6. – С. 44-45.
3. Вісник законів державних для королівств і країв в державній раді заступлених. – Річник 1871. – Відень [s.n.], 1871. – 440 с.
4. Вісник законів і розпоряджень краєвих для Королівства Галичини і Володимерії разом з Великим Княжеством Краківським. – Річн. 1901. – 248 с.
5. Громадский голос . – 1907. – № 71. – С. 2.
6. Громадский голос . – 1914. – 16 лист. – С. 3.
7. Зарубежный опыт развития ДПО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.mchs.gov.ru.
8. Ляхов С. “Пожежне волонтерство – не формальність, а європейський стандарт!”. [Електронний ресурс] / С. Ляхов. – Режим доступу: www.vinnitsaok.com.ua/volonterstvo-ne-formalnist-a.
9. Маховський О. Про надійний щит від “червоного півня” / О. Маховський // Пожежна безпека [Текст]. – 2009. – № 5. (116). – С.24-25.
10. Міжнародна діяльність ЛДУ БЖД [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ubgd.lviv.ua/index.php?id=34.
11. Під нинішню хвилю // Вісті з Лугу [Текст]. – 1930. – Ч. 9. – С. 4-7.
12. Пожарная безопасность – история, состояние, перспективы [Текст] // Материалы Всеукр. научно-практ. конф. – М.: ВНИИПО, 1997. – Ч. 1. – 200 с.
13. Попович С. Пожежництво Львова. Історичний нарис [Текст] / С. Попович. – Львів: Світ, 2002. – 368 с.
14. Проблемы пожарной безопасности: пути их решения и совершенствование противопожарной защиты [Текст]. – Екатеринбург: ФГАОУ ВПО “УрФУ имени первого Президента России Б.Н.Ельцина”, 2012. – 163 с.
15. Пропагування пожежної справи в Галичині. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.lviv.mns.gov.ua/content/r1-5-6.
16. Салила В. Пріоритети – відродження історичних традицій / В.Салила // Пожежна безпека [Текст]. – 2011. – № 11 (134). – С.7-8.
17. Сова А. Діяльність українських товариств “Сокіл” на Дрогобиччині / Андрій Сова // Дрогоб. краєзн. зб. [Текст]. – 2005. – Вип. IX. – С. 356–371.
18. Статистика пожарных филий “Сокола-Батька” // Вісті з Запорожа [Текст]. – 1912. – 30 берез. – С. 2–3.
19. 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 uber 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.
20. Historia państwa i prawa Polskie. 1918 – 1939 [Text]. – Warszawa: PWN, 1962. – Cz. I. – 416 s.
21. Olejnik T. Towarzystwa ochotniczych straży ogniowych w Królestwie Polskim [Text] / Tadeusz Olejnik. – Warszawa: Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, 1996. – 367 s.
22. Praun P. Praktyczne wskazówki urządzenia straży ogniowej i gaszenia pożarów [Text] / P. Praun. – Lwów[s.n.], 1869. – 66 s.
23. Przewodnik Pozarniczy. – 1897. – № 9. – S. 94.
24. Przewodnik Pozarniczy. – 1904. – № 9. – S. 48-52.
25. Przewodnik Pozarniczy. – 1911. – № 5. – S. 54-57.
26. Ustawa o ochronie przed pożarami i innymi kleskami // Przegląd Pozarniczy. – 1934. – № 5. – S. 133 – 141.
27. Wowczasta N. Charakterystyka uczelni pozarniczych na Ukrainie i w Polsce. / Natalia Wowczasta // Zeszyt Naukowy SGSP [Text]. – Warszawa, 2007. – № 35 – S. 93–98.