

СЕКЦІЯ 4 ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ТА ДОБРОВІЛЬНОЇ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ

IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF CIVIL PROTECTION OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE CONTEXT OF LOCAL AND VOLUNTARY FIRE PROTECTION

У статті розглядається питання стосовно забезпечення належного рівня пожежної безпеки об'єднаних територіальних громад, як невід'ємної частини державної діяльності щодо охорони життя та здоров'я людей, національного багатства і навколишнього природного середовища. Пояснюються актуальність дослідження даної проблематики в контексті пошуку шляхів удосконалення державного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки, організації заходів цивільного захисту, гасіння пожеж, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій різного характеру, зокрема в режимі функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану в Україні. На основі аналізу стану пожежної безпеки зроблено висновок про недостатній рівень цивільного захисту об'єднаних територіальних громад та необхідність посилення інституційної спроможності саме органів місцевого самоврядування у самостійному вирішенні даних завдань. Розглянуто основні завдання та проблеми функціонування місцевої та добровільної пожежної охорони в Україні. Визначено пріоритетні напрями вдосконалення системи місцевої пожежної охорони в сільських населених пунктах України. Наведено позитивні приклади європейського досвіду у розв'язанні цієї проблематики. Акцентовано увагу на тому, що існуюча система Державної служби України з надзвичайних ситуацій не здатна самостійно та в повному обсязі виконувати завдання за призначенням в умовах ліквідації наслідків бойових дій. Доведено, що розбудова і функціонування підрозділів місцевої та добровільної пожежної охорони сприятимуть протипожежному захисту населених пунктів, а також посиленню спроможностей пожежно-рятувальних підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту стосовно гасіння пожеж, рятування населення, надання допомоги у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період.

Ключові слова: цивільний захист, надзвичайна ситуація, об'єднана територіальна громада, місцева пожежна охорона, місцеве самоврядування, пожежа.

The article considers the issue of ensuring the appropriate level of fire safety of the united territorial communities, as an integral part of state activities for the protection of human life and health, national wealth and the environment. The urgency of the study of this issue in the context of finding ways to improve public administration in the field of fire safety, organization of civil protection, firefighting, protection of the population and territories from emergencies of various kinds, in particular in the functioning of the Unified State Civil Protection in martial law, Ukraine. Based on the analysis of the state of fire safety, it was concluded that the level of civil protection of the united territorial communities is insufficient and the need to strengthen the institutional capacity of local governments in solving these problems independently. The main tasks and problems of local and voluntary fire protection in Ukraine are considered. The priority directions of improvement of the system of local fire protection in rural settlements of Ukraine are determined. Positive examples of European experience in solving this problem are given. Emphasis is placed on the fact that the existing system of the Civil Service of Ukraine for Emergencies is unable to independently and fully perform the assigned tasks in the conditions of liquidation of the consequences of hostilities. It is proved that the development and operation of local and voluntary fire brigades will contribute to fire protection of settlements, as well as strengthen the capacity of fire and rescue units of the Civil Protection Rescue Service to extinguish fires, rescue the population, provide assistance in dealing with emergencies and emergencies. in a special period.

Key words: civil protection, emergency situation, united territorial community, local fire protection, local self-government, fire.

УДК 351:862.4

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.29.16>

Костенко В. О.

к. наук з держ. упр.,
ст. викладач кафедри управління
у сфері цивільного захисту
Черкаський інститут пожежної безпеки
імені Героїв Чорнобиля
Національного університету
цивільного захисту України

Постановка проблеми у загальному вигляді. На сьогодні в Україні гостро стоїть питання щодо організації гасіння пожеж та загорянь, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (подій) у сільській місцевості. Існує велика кількість населених пунктів, до яких час прибуття першого пожежно-рятувального під-

розділу Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) перевищує максимально допустимі значення. Адже, відстань від підрозділів ДСНС до віддалених населених пунктів може сягати понад 30–40 кілометрів. Такий стан речей змушує констатувати, що сільська місцевість є найбільш ураженою

в контексті відсутності у багатьох сільських населених пунктах протипожежних формувань (підрозділів), які б у найкоротші терміни першими могли б реагувати на виникнення пожеж тарізних надзвичайних ситуацій (подій). Що власне підтверджує щорічна негативна статистика за обсягами жертв та матеріальних збитків від пожеж.

Один із шляхів розв'язання проблем забезпечення пожежної безпеки в сільських населених пунктах є створення місцевих пожежних команд та добровільних протипожежних формувань для забезпечення місцевої та добровільної пожежної охорони (далі – МПО). Наявність таких підрозділів забезпечить оперативне й швидке реагування на ліквідацію пожеж та інших надзвичайних ситуацій, які виникають на території населених пунктів. А це, не лише врятоване майно громадян, а й врятовані людські життя.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питання забезпечення пожежної охорони присвячено наукові праці: В. Доманського, М. Удода, П. Пилипенка, А. Стахова, А. Антонова, В. Коновалова, І. Куца, В. Палюха, В. Назаренка, О. Козинець, В. Гуцієвої, І. Панченка, Б. Касимова, А. Рожкова, О. Полтанова та ін. Створення і функціонування добровільних пожежних підрозділів досліджували О. Трущ, Л. Жукова, Н. Клименко, В. Тищенко, С. Андреев. Питанню розвитку цивільного захисту об'єднаних територіальних громад в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні присвячені наукові праці В.О. Костенка, І.П. Криничної та ін.

Аналіз наукових праць свідчить, що на сьогодні залишається актуальним розв'язання проблеми надійного захисту населення і територій від пожеж та надзвичайних ситуацій, особливо в умовах функціонування воєнного стану.

Мета статті – висвітлити актуальність створення та функціонування підрозділів місцевої пожежної охорони для забезпечення надійного захисту територіальних громад у мирний час та в особливий період.

Виклад основного матеріалу. З початку збройної агресії Росії проти України внаслідок ракетно-бомбових ударів відбувається пошкодження тарування об'єктів критичної інфраструктури, життєзабезпечення населення, загибель великої кількості людей. Під час бойових дій виникають масштабні вибухи і пожежі, які представляють загрозу життю населення, особливо при застосуванні спеціальних запальних боєприпасів із напалмом та іншими горючими речовинами. Тому необхідно одразу після нанесення удару виявити, локалізувати та погасити пожежі до того, як

ті завдали шкоди майну, людям і оточуючому середовищу.

Співробітники ДСНС працюють практично безперервно, під звуки сирен тривоги щодня гасять пожежі, розбирають завали та рятують життя людей. Станом на 17 березня 2022 року за даними МОЗ пошкоджено 117 лікарень, обстріляні 43 машини екстреної медичної допомоги, знищено понад 3500 об'єктів інфраструктури, у т.ч. 230 об'єктів транспортної інфраструктури, 165 об'єктів життєзабезпечення, таких як електропідстанції та газопроводи. Повністю знищено 651 та пошкоджено ще 3780 житлових будинків [1].

На виконання Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022, Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), Єдину державну систему цивільного захисту, її функціональні та територіальні підсистеми приведено у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період [2].

У надзвичайно складних умовах основні зусилля та ресурси підрозділів ДСНС зосереджені на реагуванні та ліквідації наслідків бойових дій, гасінні масштабних пожеж, як правило у великих містах. У зв'язку із цим, сільська місцевість стає недостатньо захищеною, а тому потребує створення надійної системи цивільного захисту на місцевому рівні. Як зазначалось вище, один із шляхів розв'язання проблем забезпечення безпеки територіальних громад є створення та функціонування підрозділів МПО.

З настанням весняно-літнього пожежно-небезпечного періоду різко зросла кількість пожеж в екосистемах (лісові пожежі, лісопаркові зони, торфовища і сільськогосподарські угіддя, сухостій тощо). На теперішній час понад 40% усіх пожеж відбуваються саме у сільській місцевості, внаслідок яких гинуть люди, завдаються значні матеріальні збитки. Саме тому, на сьогодні гостро стоїть питання організації та забезпечення гасіння пожеж саме на території об'єднаних територіальних громад та надання допомоги підрозділам ДСНС у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій воєнного характеру.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] та ст. 19 Кодексу цивільного захисту України (Кодекс ЦЗ) [4] визначено повноваження органів місцевого самоврядування у сфері організації заходів цивільного захисту, захисту населення і територій від природних та техногенних загроз, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків, забезпечення пожежної безпеки, функціону-

вання пожежно-рятувальних підрозділів МПО та добровільної пожежної охорони (ДПО).

З метою підвищення рівня пожежної безпеки територіальних громад, а також своєчасного реагування на пожежі та надання допомоги у ліквідації наслідків різних надзвичайних ситуацій у разі їх виникнення органами місцевого самоврядування утворюється МПО. Основними завданнями МПО є: забезпечення пожежної безпеки; запобігання виникненню пожеж та нещасних випадків під час пожеж; гасіння пожеж, рятування населення, надання допомоги у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

До основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня віднесено забезпечення гасіння пожеж, що передбачає подальший розвиток та підвищення боєздатності вже існуючих та створення нових підрозділів МПО, затверджених Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 року № 333-р [5].

Реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади передбачають подальшу передачу більших повноважень та ресурсів на рівень територіальних громад, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати у повному обсязі повноваження органів місцевого самоврядування. На сьогодні, функціонування органів місцевого самоврядування у переважній більшості територіальних громад не забезпечує надійного захисту громадян від пожеж та надзвичайних ситуацій, зокрема в умовах особливого періоду. Удосконалення потребує також система організації та забезпечення цивільного захисту на відповідних територіях.

Відповідно до статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3] до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад віднесено питання створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби. Зазначену функцію може виконувати місцева пожежна команда (МПК) у разі набуття нею відповідно до діючого Порядку атестації аварійно-рятувальних служб і рятувальників, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 року № 828 [6], статусу аварійно-рятувальної служби, що надасть змогу не лише виконувати більший спектр робіт, пов'язаних із ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій та пожеж, але й здійснювати постійне і обов'язкове обслуговування на договірній основі суб'єктів господарювання. Порядок

здійснення такого обслуговування затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 січня 2017 р. № 5 [7].

Відповідно до статті 62 Кодексу цивільного захисту України [4]:

1. У селах, селищах, де немає пожежно-рятувальних підрозділів, сільські та селищні ради за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, утворюють пожежно-рятувальні підрозділи для забезпечення МПО.

2. Фінансування та матеріально-технічне забезпечення пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення МПО здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел, не заборонених законодавством.

3. У разі якщо в населеному пункті, розташованому на відповідній території та з'єднаному з іншими населеними пунктами під'їзними шляхами загального користування, утворено пожежно-рятувальний підрозділ для забезпечення МПО, який здатний виконувати завдання за призначенням на території населених пунктів, де немає таких підрозділів, відповідних місцевих бюджетів можуть передбачатися видатки на матеріально-технічне забезпечення таких підрозділів.

4. Порядок забезпечення МПО, права і обов'язки працівників пожежно-рятувальних підрозділів визначаються положенням про місцеву пожежну охорону, яке затверджується органом, що її утворив, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Залежно від проведеного аналізу пожеж, надзвичайних ситуацій та небезпечних подій керівництвом громади визначається необхідна кількість пожежно-рятувальних підрозділів (частин) для забезпечення МПО та місця їх розташування з урахуванням забезпечення належного реагування протягом 20 хвилин із часу отримання повідомлення у найвіддаленішому від підрозділу місці на відповідній території, а також тип і кількість пожежно- та аварійно-рятувальних автомобілів і оснащення, що необхідні для реагування [8].

Досвід країн Європейського союзу демонструє, що ефективним засобом в забезпеченні пожежної безпеки є добровільна пожежна охорона, яка побудована, переважним чином, на засадах матеріального стимулювання. Зокрема, доброволець пожежної охорони крім погодинної оплати праці отримує ще й соціальні пільги. Поширеними також є засоби морального стимулювання, наприклад нагороди, відзнаки, суспільні подяки [9].

Особливої уваги потребує розвиток та популяризація добровільного пожежного руху на території громад, який у розвинених країнах є основою пожежної безпеки. Для цього слід використати досвід таких країн як: Федеративної Республіки Німеччина, Республіки Польща, Республіки Австрія, Канади, Сполучених Штатів Америки та Угорщини з цього питання.

Досвід країн Європейського Союзу в організації та діяльності ДПО також демонструє, що Україна потребує вдосконалення системи забезпечення пожежної безпеки. Тож для ефективної діяльності добровільних пожежних дружин, перш за все, необхідною є правова база, яка на сьогодні в Україні, на жаль практично відсутня. Доцільним є прийняття закону, який би детально регламентував діяльність пожежників-добровольців.

Важливим для зміцнення захисту територіальних громад є прийняття Верховною Радою України у другому читанні законопроект № 3688, який дозволить ДСНС передавати спеціальну пожежну та рятувальну техніку і необхідне майно територіальним громадам.

Вже найближчим часом частина техніки ДСНС підсилить добровільні та місцеві пожежні об'єднання і допоможе місцевому самоврядуванню формувати спроможні рятувальні команди.

Проект акта був спрямований на виконання пріоритетів, визначених метою 13.2 Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2019 р. № 849, у частині створення центрів безпеки в об'єднаних територіальних громадах, що дозволить збільшити відсоток вчасного (нормативного) прибуття до місця надзвичайної ситуації відповідних пожежно-рятувальних підрозділів.

Разом із цим статтею 7 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» визначено вичерпний перелік об'єктів державної власності, які безоплатно передаються з державної в комунальну та спільну власність територіальних громад, до якого не включено цілісні майнові комплекси державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин), інше нерухоме та окреме індивідуально визначене (рухоме) майно, яке не використовується і не планується до використання в органах та підрозділах цивільного захисту.

Висновки. Отже, на даний час ефективного та швидкого розв'язання на рівні тери-

торіальних громад потребують такі проблеми: розвиток МПО залежно від ризиків і небезпек, притаманних для відповідної території, систематизація результатів виконання заходів цивільного захисту на рівні ланок територіальних підсистем цивільного захисту в умовах воєнного стану; організації та забезпечення пожежної безпеки на території об'єднаних територіальних громад; створення місцевих пожежних команд та центрів безпеки громад, активізації запровадження руху добровільних пожежних тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Воєнні злочини під час війни Росії проти України. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
2. «Про введення воєнного стану в Україні»: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 / Президент України. Офіційне інтернет-представництво. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>
3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
4. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02 жовтня 2012 р. № 5403-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
6. Про затвердження Порядку атестації аварійно-рятувальних служб і рятувальників: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 р. № 828 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/828-2013-%D0%BF#Text>
7. Про затвердження Порядку здійснення постійного та обов'язкового аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання, галузей та окремих територій: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 січня 2017 р. № 5 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5-2017-%D0%BF#Text>
8. Методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо організації та забезпечення пожежної безпеки на території об'єднаних територіальних громад (друга редакція): ДСНС України. Розглянуто та схвалено на засіданні Вченої ради Інституту державного управління у сфері цивільного захисту. Протокол № 7 від 28.11.2017 р. Київ, 2017. URL: <https://dsns.gov.ua/uk/reformuvannya/metodichni-materiali/dsns>
9. Іванченко І. П. Зарубіжний досвід організації системи цивільного захисту. Організаційно-економічна складова. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 23. С. 156–159.