

УДК 342.98+35.08

І.М. ТРОЯН, Харківський національний університет внутрішніх справ

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ПОЖЕЖНОГО НАГЛЯДУ ТА МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО АДАПТАЦІЇ

Ключові слова: державна служба, пожежний нагляд, адміністративно-правове регулювання

У багатьох державах, насамперед членів Європейського Союзу, на сьогодні склалася досить розвинута й ефективна система органів, сил і засобів цивільного захисту або органів пожежного нагляду, яка спрямована на вирішення завдань щодо забезпечення захисту і виживання населення, економічного потенціалу та соціальної структури держави як у мирний час, під час різних лих, аварій і катастроф тощо.

У працях вітчизняних і зарубіжних вчених розглядаються деякі питання правового регулювання проходження служби в органах пожежного нагляду в окремих державах світу. Зокрема, дослідженням у цій сфері присвячено роботи С. Андрєєва, М. Брушлінського, Ю. Воробйова, Л. Жукової, Н. Клименко, О. Могильниченка, С. Соколова, П. Вагнера, О. Труша, М. Фалєєва та ін. Але всі вони здебільш носять фрагментарний характер і не дають цілісного аналізу щодо функціонування та діяльності даних органів. Для узагальнення інформації про існуючі органи пожежного нагляду необхідно проведення їх компаративного аналізу, порівняння досвіду окремих держав, що і постає головним завданням.

Моніторинг загальних характеристик протипожежних служб розвинених країн Європи свідчить, що європейські підходи до їх структури, завдань, принципів формування та комплектування особовим складом фактично збі-

гаються з українськими. Окремі розбіжності обумовлені структурою органів виконавчої влади кожної держави в залежності від їх адміністративного та політичного устрою [1–3].

У більшості випадків органи пожежного нагляду в країнах Європи знаходяться у структурі органів внутрішніх справ (Франція, Італія, ФРН, Англія тощо), у структурі місцевих рад та муніципалітетів (Іспанія, Норвегія), місцевої поліції (Австрія, Швейцарія), Міністерства юстиції (Греція), Міністерства охорони навколишнього середовища (Ірландія), Міністерства безпеки (Швеція).

Кадри для органів пожежного нагляду європейських країн готуються у спеціалізованих навчальних закладах та установах з різними термінами навчання в залежності від складності професійних завдань та посади у складі протипожежної служби.

Практично у всіх країнах Європи особовий склад органів пожежного нагляду має спеціальні звання. У різних країнах перелік цих звань та їх кількість неоднакова: в Англії – рекрути, старші пожежні, унтер-офіцери; у Нідерландах – пожежні, пожежні 1-ї категорії, старші пожежні, старші пожежні 1-ї категорії, унтер-офіцери, офіцери; у ФРН – пожежні і офіцери; в Італії – пожежні, унтер-офіцери й офіцери; у Греції – лейтенант, старший лейтенант, капітан, майор, підполковник, полковник, генерал. Фактично системи спеціальних звань збігаються з системами військових звань або спеціальних звань працівників правоохоронних органів відповідної держави.

Крім того, аналіз закордонного досвіду свідчить про багатогранність підходів до кар'єрного просування державних службовців, що дає можливість повноцінного використання їх кар'єрного потенціалу в діяльності органів державного пожежного нагляду.

У США просування по службі для більшості чиновників здійснюється згідно з принципами системи заслуг – відбору найкращих кандидатів на підвищення в посаді на конкурсних іспитах, а також на основі щорічної оцінки їх службової діяльності. У кожній

установі державної служби є свій план просування по службі. У випадку, коли на певну посаду немає кандидатів зі своєї установи, оголошується відкритий конкурс [4, с.145].

Кар'єра французького державного службовця є стабільною та ґрунтується на переміщеннях за вислугою років і на гарантуванні державному службовцеві зайнятості протягом здійснення кар'єрного просування. Адже, згідно із законодавством, державний службовець не може бути звільнений з роботи до виходу на пенсію за віком (окрім випадків звільнення за власною ініціативою) і йому, за будь-яких реорганізацій, повинна бути надана можливість обійняти іншу посаду державного службовця. Особливістю кар'єрного розвитку французьких управлінців є забезпечення взаємозв'язку службового просування та відповідної підготовки. Професійне навчання є необхідною умовою для їх кар'єрного зростання. Призначення на керівні посади будь-якого ієрархічного рівня має супроводжуватися підтвердженням того, що кандидат пройшов чи проходитиме підготовку, пов'язану з виконанням ним професійних обов'язків на посаді.

Англійська система просування по службі відзначається жорсткістю на всіх рівнях. Можливості переходу з однієї установи до іншої дуже обмежені. Велике значення традиційно надається старшинству чиновників у міністерській ієрархії, а не їх професійним заслугам.

Система просування по службі німецьких державних службовців побудована на двох принципах: підвищення компетенції та послідовне просування від одного ступеня до іншого. Винятки з такої системи можливі тільки з дозволу Федеральної комісії по кадрах.

Отже, перейдемо до послідовного розгляду діяльності органів пожежного нагляду та порядку проходження служби в деяких країнах – членів Європейського Союзу.

Австрійська Республіка. Центральним органом виконавчої влади в Республіці Австрія, який відповідає в рамках держави щодо здійснення державного нагляду за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах

пожежної і техногенної безпеки, цивільного захисту є Федеральне міністерство внутрішніх справ (ФМВС) [5]. З травня 2003 р. ФМВС Австрії відповідає за організацію цивільного захисту населення, подолання кризових ситуацій та ліквідацію наслідків НС як у межах країни, так і в міжнародних масштабах. Таким чином, вперше на федеральному рівні відповідальність за координацію роботи в зазначених вище сферах сконцентровано в одному центрі, що дозволяє більш ефективно та оперативніше реагувати на виникаючі кризові ситуації та катастрофи [6].

Законодавство Австрії, що регламентує діяльність протипожежної служби, вимагає від кожного муніципалітету, щоб на його території у стані готовності знаходився принаймні один підрозділ громадської пожежної охорони, достатньо укомплектований особовим складом і добре технічно оснащений, професійно підготовлений, боєздатний. До громадської пожежної охорони відносяться добровільна, професійна та пожежна охорона промислових підприємств.

Королівство Бельгія. Основним органом виконавчої влади Бельгії, який відповідає за врегулювання кризових явищ, що загрожують життєвим інтересам країни або створюють суттєву загрозу для населення, вимагають негайних рішень або потребують координації в роботі різних департаментів і органів є Координаційний і кризовий урядовий центр (далі – Центр). Центр було засновано відповідно до королівського указу (AR 18/04/1988) при Державній федеральній службі внутрішніх справ Бельгії. До основних функцій Центру належать такі: забезпечення безперервного збору і аналізу відповідної інформації, а також її поширення серед причетних органів влади; планування, координація і забезпечення безпеки під час проведення масштабних заходів, організація яких потребує узгодження між різними службами; забезпечення безпеки для осіб та інституцій, які знаходяться на території Бельгії; організація та координація планування невідкладних заходів на національному рівні за участі різних партнерів;

організація матеріально-технічного забезпечення при подоланні кризових явищ за рахунок негайного забезпечення персоналом і необхідною інфраструктурою.

Крім того, він має забезпечувати громадський порядок, на який можуть негативно вплинути безлади (маніфестації, терористичні загрози, харчові кризи), катастрофи або природні чи промислові лиха. У разі кризових явищ або інцидентів на міжнародному рівні Центр виступає офіційною контактною службою Бельгії для інших країн, яких ці події стосуються. Інші завдання Центру можуть визначатися безпосередньо Міністром внутрішніх справ.

Структура Центру включає такі підрозділи: з питань операційного управління; з планування невідкладних заходів – включає Вищий інститут з планування невідкладних заходів (збір і поширення інформації з планування невідкладних заходів і управління кризовими явищами); з кадрових питань і організації роботи; з питань бюджету і контролю управління; з комунікаційних питань; секретаріат; бюро урядової мережі приватної служби зв'язку; комісія з питань національних проблем і захисту [6].

Федеративна Республіка Німеччина. У системі забезпечення національної безпеки в Німеччині в 2004 р. у структурі Федерального міністерства внутрішніх справ було створено централізований орган, який забезпечує координацію дій органів виконавчої влади, комунального самоврядування, установ та організацій з питань захисту населення і територій – Федеральне відомство захисту населення та допомоги при катастрофах (Федеральне відомство). Цей орган складається з чотирьох управлінь. Їхні начальники одночасно є заступниками начальника управління, якого призначає міністр внутрішніх справ і затверджує уряд. Склад управління – 1500 чоловік. У мирний час воно укомплектовано на дві третини. У землях відповідальність за стан систем цивільного захисту несуть уряди, при яких створюються земельні відділи Федерального відомства. Уряд кожної землі за своїм

розсудом визначає їхню організаційну структуру та штатний розклад. Основні функції та завдання управління здійснюють залежно від свого призначення.

Попри створення Федерального відомства захисту населення та допомоги при катастрофах у структурі ФМВС Німеччини продовжує функціонувати й спеціальний Департамент з питань кризового менеджменту та захисту населення. До основних завдань департаменту належать координація управління в цій сфері між федерацією та федеральними землями, питання правового забезпечення, бюджетного фінансування та кадрової політики [7].

Франція. Цивільна оборона поряд з «військовою» і «економічною» обороною (як це прийнято називати у Франції), є складовою частиною національної оборони країни. Військова оборона перебуває у віданні міністра оборони, економічна – міністра фінансів і економіки, а цивільна оборона – у віданні міністра внутрішніх справ і децентралізації, що звітує перед прем'єр-міністром, що офіційно несе відповідальність за стан справ у сфері цивільної оборони. Загальне керівництво у цій сфері здійснює міністерство внутрішніх справ, безпосередньо – національне управління.

Формування цивільної оборони зведені в корпус, що включає: частини і підрозділи аварійно-рятувальної служби, навчально-мобілізаційні центри, пересувні колони воєнного часу, спеціальні підрозділи прийому і розміщення евакуйованих і потерпілих, авіаційну групу, службу розмінування.

Підготовка керівних кадрів ведеться в національному навчальному центрі в Ненвілья-Рош (передмістя Парижа), національному навчальному центрі протипожежної охорони (Париж) і 10 міждепартаментних центрах. Підготовка особового складу формувань корпусу цивільної оборони проводиться в національних і міждепартаментних навчальних центрах і школах.

У департаментах відповідальність за цивільну оборону несуть префекти. При них діють консультативні комісії (штаби) на чолі з начальником цивільної оборони департаменту.

тів. Департаменти розділені на райони цивільної оборони, що, як правило, відповідають адміністративному розподілу. Робочим органом префекта є секретаріат.

Відповідальність за організацію цивільної оборони в містах і громадах покладено на мерів. Залежно від категорії населеного пункту організація цивільної оборони в містах і комунах може бути різною. У населених пунктах з кількістю жителів більш 3 тис. призначаються начальники цивільної оборони і створюються консультативні комісії.

Сполучене Королівство Великобританії. У Великобританії не існує окремого державного органу, на який покладається вирішення завдань цивільного захисту. Згідно із Законом, загальна відповідальність за забезпечення безпеки населення, запобігання та реагування на надзвичайні та кризові ситуації покладена на Міністра внутрішніх справ Великобританії. Міністр очолює спеціальний комітет Кабінету міністрів, до складу якого входять керівники інших ключових міністерств та відомств (наприклад, міністр з охорони здоров'я, який відповідає за реагування на виникнення епідемій тощо). Повсякденну роботу з питань планування, координації та підняття ефективності діяльності державних органів влади з усього спектру надзвичайних ситуацій виконується спеціальним секретаріатом Кабінету міністрів.

У 1987 р. у Великобританії був прийнятий Закон «Про пожежну безпеку і безпеку споруджень», що формально не скасовує положень прийнятого у 1971 р. Закону «Про пожежну профілактику», однак кілька положень у ньому трактується інакше. Згідно з новим Законом пожежна охорона зобов'язана виключити найменш пожежонебезпечні об'єкти з числа тих, які підлягають обов'язковій атестації органами пожежного нагляду. У той же час за органами пожежного нагляду закріплене право призупиняти експлуатацію будинків або здійснення виробництва, якщо існує реальна можливість виникнення пожежі, що може призвести до загибелі або травмування людей.

Фінляндська Республіка. Центральним органом виконавчої влади країни, який займається питаннями запобігання, планування і реагування на надзвичайні ситуації є Міністерство внутрішніх справ Фінляндії.

Департамент рятувальних служб МВС Фінляндії відповідає на державному рівні за запобігання пожеж і інших стихійних лих, ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій та цивільну оборону, а також виконує функції пожежного нагляду. Департамент очолює Генеральний директор, який організує і координує діяльність національних та регіональних рятувальних служб.

До складу національних рятувальних служб входить Коледж рятувальних служб (м. Куопіо), який відповідає за підготовку відповідних фахівців та Протипожежний фонд. Регіональні рятувальні служби складаються з 22 Державних провінційних центрів, які у взаємодії з органами місцевого самоврядування та муніципальними службами відповідають за запобігання пожеж і інших стихійних лих, ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій. Фінансування національних підрозділів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету Фінляндії. Діяльність регіональних підрозділів фінансується з муніципальних бюджетів.

Міністерство внутрішніх справ Фінляндії здійснює загальне керівництво діяльністю служби термінової допомоги (служба «112»), а також здійснює її фінансування за рахунок свого кошторису. Основним адміністративним підрозділом, який організує діяльність цієї служби є Центральне агентство невідкладного реагування, що розташовано у м. Порі. Регіональна мережа Агентства складається з 15 Центрів невідкладного реагування (по три на кожен регіон), а також два окремих Центрів Автономії Аландських островів. На Центри покладено завдання із координації діяльності та забезпечення взаємодії в роботі місцевих поліцейських, рятувальних та медичних служб [8].

Латвійська Республіка. У Латвійській Республіці питаннями запобігання, планування і реагування на надзвичайні та кризові ситуації

займається Державна протипожежна та аварійно-рятувальна служба, підпорядкована Міністерству внутрішніх справ Латвії.

Діяльність зазначеної структури спрямована на забезпечення протипожежної безпеки, здійснення аварійно-рятувальних заходів, проведення роботи з питань цивільного захисту, а також виконання нагляду за станом нормативно-правової бази у контексті урахування положень, що стосуються захисту населення та довкілля.

Серед головних завдань Державної протипожежної та аварійно-рятувальної служби є: участь у розробці нормативних документів з питань протипожежної безпеки, рятування в разі виникнення різного виду аварій; організація і проведення навчання персоналу з питань, що належать до компетенції Служби; відповідно до компетенції участь у прийомі об'єктів, що здаються в експлуатацію; проведення пропаганди з питань протипожежної безпеки, порятунку в разі виникнення різного виду аварій, питань цивільної оборони; проведення науково-дослідницької роботи.

Державна протипожежна та аварійно-рятувальна служба складається з центрального апарату, який здійснює загальне керівництво структурою, а також самостійних та територіальних структурних підрозділів. До складу центрального апарату Служби входить Головне управління, відділ організації роботи керівника та відділ внутрішнього аудиту.

Самостійні структурні підрозділи – Управління цивільного захисту, управління протипожежного нагляду, управління Оперативного керівництва, бригада Технічної служби (функціонують згідно з компетенцією).

Територіальні структурні підрозділи – управління міста Риги та бригади 26 районів Латвії. Структура Служби нараховує 3324 посадові одиниці, з них 2999 мають спеціальні звання. Державній протипожежній та аварійно-рятувальній службі підпорядкований спеціалізований коледж, а також Протипожежний музей.

Створений при Державній протипожежній та аварійно-рятувальній службі єдиний дис-

петчерський центр 112 об'єднує всі оперативні служби країни [8].

Королівство Норвегія. Органом, який в системі забезпечення національної безпеки Королівства Норвегія відповідає за питання запобігання, планування та реагування на надзвичайні та кризові ситуації, є Міністерство юстиції та поліції Норвегії, а саме – Департамент з питань рятування та надзвичайного планування (Rescue and Emergency Planning Department) згаданого міністерства.

Підпорядкований Департаменту з питань рятування та надзвичайного планування Міністерства юстиції та поліції Норвегії Директорат цивільної оборони та надзвичайного планування (ДЦОНП) було утворено шляхом поєднання колишнього Директорату цивільної оборони та надзвичайного планування з Директоратом пожежної безпеки у 2003 р. з метою забезпечення кращої координації відповідних зусиль на національному рівні. ДЦОНП проводить всебічний аналіз ризиків та вразливості для всього норвезького суспільства. На Департамент покладено вжиття заходів із запобігання катастрофам, кризам та іншим надзвичайним ситуаціям, а також забезпечення належного надзвичайного планування та ефективного менеджменту у випадках катастроф та криз. Директорат здійснює нагляд за дотриманням норм пожежної та електробезпеки, використанням шкідливих речовин та безпекою товарів. У ДЦОНП працює персонал у кількості 700 осіб, 240 з яких – у штаб-квартирі Директорату (м. Тьонсберг). До складу ДЦОНП входять 20 територіальних управлінь, п'ять навчальних закладів, 5 тренувальних баз та п'ять регіональних інспекцій електробезпеки, що забезпечує координацію зусиль в галузях пожежної безпеки, рятувальних операцій та загальної підготовленості до стихійних лих, техногенних катастроф тощо, професійний підхід до забезпечення належного рівня готовності суспільства на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

Одним із ключових завдань ДЦОНП є аналіз стану готовності норвезького суспільства ефективно діяти в умовах масштабних криз,

для перевірки якого Директорат організує, зокрема, проведення відповідних навчань. Результати відповідних перевірок та здійсненого аналізу складають основу «Доповіді щодо стану вразливості та підготовленості на національному рівні», підготовку якої також здійснює ДЦОНП.

Республіка Румунія. Міністерство внутрішніх справ та адміністративної реформи Румунії (МВСАР) є центральним органом виконавчої влади, який відповідає за питання запобігання надзвичайним та кризовим ситуаціям, відповідні планування та реагування. Його діяльність спрямовується і координується урядом Румунії. До складу МВСАР входить Генеральний інспекторат з надзвичайних ситуацій, який було створено 15 грудня 2004 р. згідно з постановою уряду № 1490, зі змінами та доповненнями, внесеними постановою уряду № 1514 від 2005 р. На національному рівні Генеральний інспекторат координує всі організації, які залучені до менеджменту НС, відповідно до міжнародних правил [9].

Крім власних структурних підрозділів, Генеральному інспекторату також підпорядковані: спеціальний підрозділ реагування під час НС; спеціальний підрозділ цивільної безпеки; національний центр пожежної та цивільної безпеки; національний центр удосконалення та підготовки для менеджменту НС; школа підготовки кадрів для пожежних підрозділів; база матеріально-технічного забезпечення; ремонтна база; центр інформаційно-роз'яснювальної роботи.

Генеральний інспекторат має такі основними завдання: проведення спеціальних планових заходів з метою запобіганнями НС, зменшення або виключення ризиків виникнення НС та їхніх наслідків, захист населення, довкілля, державної та приватної власності; реагування та ліквідація наслідків НС; здійснення державного пожежного контролю; здійснення державного нагляду та контролю над дотриманням законодавства у сфері цивільного захисту та запобігання НС; забезпечення координації дій органів виконавчої

влади, органів місцевого самоврядування, цивільних, добровільних та приватних підрозділів з питань біологічного захисту населення і територій від НС.

Враховуючи викладене, створення ефективної системи управління проходження служби в органах пожежного нагляду передбачає урахування низки чинників і обставин, які впливають на процес просування по службі. Це, перш за все: правові (існуюча нормативно-правова база); соціально-професійні (загальні та спеціальні знання, кваліфікація, професійні здібності, досвід конкретного державного службовця); психологічні (орієнтації та установки, соціально-психологічні властивості); демографічні (стать, вік, природні дані); географічні (місцезнаходження (розташування) державної установи); організаційні (умови роботи, особливості трудового колективу, досвід та стиль керівництва); випадкові обставини (вдалий збіг обставин, походження, добрі стосунки з керівниками).

Дослідивши загальні основи організаційно-правового забезпечення пожежної безпеки та діяльності служб органів пожежного нагляду в окремих закордонних країнах, можна стверджувати, що рівень розвитку забезпечення пожежної безпеки в даних країнах значно вищий і досконаліший ніж в Україні. Позитивні приклади організації протипожежного захисту, на наш погляд, необхідно адаптувати до наших умов для якісного вдосконалення системи забезпечення пожежної безпеки в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і державний контроль / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 48 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
3. Бирюков И. А. Понятие пожара. Правоотношения пожарной охраны как особый вид правоотношений / И. А. Бирюков // Проблемы

административного права и совершенствование административной деятельности органов внутренних дел. – К., 1981. – 102 с.

4. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – М. : Логос, 2000. – 387 с.

5. Європейський цивільний захист [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cp10_en.htm.

6. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн – членів ЄС Західної Європи / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – Вип. 4 (27) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-4/doc/5/04.pdf>.

7. Федоренко В. Н. Гражданская оборона зарубежных государств. Международная ор-

ганизация гражданской обороны / В. Н. Федоренко // Оперативное управление мероприятиями РСЧС : сб. лекций / под общ. ред. В. Ф. Мищенко. – М. : КУНА, 2003. – 405 с.

8. Труш О. О. Досвід побудови та діяльності систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Північної Європи та Норвегії / О. О. Труш // Державне будівництво. – 2009. – Вип. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/5/02.pdf>.

9. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн – членів Європейського Союзу Південної Європи / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – Вип. 1 (28). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/doc/5/01.pdf>.

Троян І. М. Зарубіжний досвід правового регулювання проходження служби в органах пожежного нагляду та можливість його адаптації / І. М. Троян // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 1001–1007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12timmia.pdf>

Доведено, що у більшості європейських країн система державної служби політично підпорядкована уряду країни, а функціональне керівництво проходженням державної служби здійснює адміністрація державної служби, що дозволяє оптимізувати управління службою та уніфікувати правове регулювання проходження державної служби.

Троян І.Н. Зарубежный опыт правового регулирования прохождения службы в органах пожарного надзора и возможность его адаптации

Доказано, что в большинстве европейских стран система государственной службы политически подчинена правительству страны, а функциональное руководство прохождением государственной службы осуществляет администрация государственной службы, что позволяет оптимизировать управление службой и унифицировать правовое регулирование прохождения государственной службы.

Troyan I.M. Foreign Experience of the Legal Adjusting Of Passing of Service in the Organs of Fire Supervision and Possibility of His Adaptation

It is well-proven that in the most European countries the system of government service is politically inferior to the government of country, and functional guidance to passing of government service is carried out by administration of government service, that allows optimizing a management service and unifying the legal adjusting of passing of government