



**РАЗВИТИЕ СОТРУДНИЧЕСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБОЙ УКРАИНЫ ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ
И СПАСАТЕЛЯМИ-ДОБРОВОЛЬЦАМИ**

СЕНТЯБРЬ 2020
ТАЛЛИНН

Данная публикация подготовлена в рамках проекта развития сотрудничества № 58-2019-А «Поддержка реформ в сфере внутренней безопасности: привлечение добровольцев к работе Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям в городе Днепр», финансируемого Министерством иностранных дел Эстонии. Проект был реализован Центром политических исследований Praxis в сотрудничестве с Intelcom Est OÜ, Спасательным департаментом Эстонии и Главным Управлением Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям в Днепропетровской области Украины.

Проект финансировался Министерством иностранных дел Эстонии из средств развития и гуманитарной помощи.

Авторы:

Эва Ринне, Intelcom Est OÜ

Янек Лаэв, Intelcom Est OÜ

Александр Михельсон, PhD, Центр политических исследований Praxis

Эне Хаувманн, Intelcom Est OÜ

Важный вклад в подготовку данной работы внесли также:

в алфавитном порядке по имени

Март Хальясте, Спасательный департамент Эстонии

Яника Мерило, Министерство цифровой трансформации Украины

Яне Эстер, Центр политических исследований Praxis

Вклад в деятельность проекта и подготовку данной публикации внесли также:

Реэлика Эрмель (Центр политических исследований Praxis), Анна Алексенко, должностные лица спасательного дела Украины и представители города Днепр.

Авторские права на публикацию принадлежат Центру политических исследований Praxis. При использовании информации, содержащейся в данной публикации, просьба ссылаться на источник: Ринне, Эва; Лаэв, Янек; Михельсон, Александр; Хаувманн, Эне. (2020). *Развитие сотрудничества между Государственной службой Украины по чрезвычайным ситуациям и спасателями-добровольцами*. Таллинн: Аналитический центр Praxis.

Содержание

Введение	4
1. Основные направления деятельности	6
1.1. Превентивная работа	6
1.2. Проведение аварийно-спасательных работ и работ по пожаротушению	7
2. Правовая среда	9
3. Организация	11
4. Бюджет, финансирование	12
5. Персонал	13
6. Набор волонтеров	14
7. Распорядок работы и обмен информацией	15
7.1. Описание процессов обмена информацией	16
7.1.1. Оповещение о событии в случае реагирования добровольной спасательного подразделения	16
7.1.2. Информирование добровольных спасательных подразделений о событии (информация о событии от местного самоуправления)	17
7.1.3. Информирование добровольных спасательных подразделений о событии (информация о событии от центра 112/110)	18
7.2. Коммуникационные решения для добровольных спасательных подразделений	20
8. Обучение	23
9. Активы	24
10. Коммуникация	25
11. Оценка воздействия системы спасателей-добровольцев и ее развитие (показатели)	26
Заключение	27
Приложения	28
Приложение 1. Принципы деятельности добровольцев в Эстонии	28
Приложение 2. Формы деятельности спасателей-добровольцев в Эстонии	30
Приложение 3. Получение статуса спасателя-добровольца в Эстонии, деятельность и освобождение от статуса	32
Приложение 4. Стандарты Европейского союза в отношении средств индивидуальной защиты	33

Введение

Документ о развитии сотрудничества (далее – операционная модель) между Государственной службой Украины по чрезвычайным ситуациям (ГСЧС; далее в пределах Днепропетровской области – территориальное управление ГСЧС) и спасателей-добровольцев подготовлен в рамках проекта развития сотрудничества, финансируемого Министерством иностранных дел Эстонии. Цель проекта заключалась в разработке и внедрении модели вовлечения добровольцев в спасательные работы в Украине на основе опыта Эстонии.

Разработка операционной модели необходима для формирования концепции развития волонтерской деятельности в сфере спасения в Украине. Вклад добровольцев играет важную роль в функционировании современного демократического общества, поскольку он основан на свободной воле и инициативе людей. Операционная модель описывает текущую ситуацию, принимая во внимание нынешнюю правовую и материально-техническую базу в Днепропетровской области. Рекомендации даются также с учетом возможного развития в будущем, поскольку модель способствует развитию волонтерства в сфере внутренней безопасности и более активному вовлечению добровольцев в работу ГСЧС как в Днепропетровской области, так и в других регионах Украины. Операционная модель спасателей-добровольцев представляет собой набор принципов деятельности волонтеров в Днепропетровской области, являющийся основой для планирования дальнейшей деятельности и разработки необходимых прикладных документов, а также вносит вклад в изменение правовых актов, способствующих добровольческой деятельности, и разъясняет необходимость таких изменений для законодателя.

Для содействия волонтерской деятельности необходима государственная политика и поддержка со стороны политически значимых лиц, а также средства для эффективной организации добровольного спасательного движения и покрытия прямых расходов. Интерес государства к формированию организованной деятельности спасателей-добровольцев заключается в следующем:

1. поддержка отдаленных территорий, в которые прибытие профессиональных спасательных бригад занимает время;
2. решение относительно простых спасательных мероприятий, что в результате снижает нагрузку на профессиональные спасательные команды, с целью поддержать или повысить готовность и способность государства выполнять более масштабные и сложные задачи;
3. создание сети обученных добровольцев, способных помогать людям и решать проблему даже в кризисных ситуациях;
4. предоставление дополнительных ресурсов ГСЧС при ликвидации крупных аварий и кризисов;
5. формирование безопасного образа мышления в обществе, в том числе создание безопасной среды для жизни.

Концепция государства к формированию организованной деятельности спасателей-добровольцев заключается в следующем:

1. создать условия и среду для формирования сети спасателей-добровольцев;
2. поддержать формирование сети спасателей-добровольцев в областях;
3. включить в государственные программы развития, в т. ч. в программы развития внутренней безопасности, деятельность добровольных объединений, включая физических лиц-добровольцев, связанных с обеспечением добровольного спасения, полицией и обеспечением иной внутренней безопасности.

С учетом целостности сотрудничества, в документе приводятся также описания процессов обмена информацией между ГСЧС и бригадами спасателей-добровольцев для вовлечения последних в работу ГСЧС, а также возможные коммуникационно-технические решения, предусмотренные для бригад добровольцев.

Операционная модель основана на ключевых принципах функционирования волонтерской системы и учитывает опыт и вклад экспертов разных уровней в Днепропетровской области и городе Днепр. В

операционной модели эстонские эксперты указали на возможные решения в будущем, которые могут быть приняты во внимание при проектировании услуги в случае изменения внешних условий и активизации добровольного движения. При составлении операционной модели использовались разные документы, составленные Министерством внутренних дел Эстонии и Спасательным департаментом Эстонии, отражающие добровольную спасательную деятельность, а также был учтен опыт Спасательного департамента Эстонии в создании и развитии системы спасателей-добровольцев.

1. Основные направления деятельности

Основные виды деятельности, которыми занимаются и могут заняться добровольные спасательные организации в Днепропетровской области:

1. превентивная работа;
2. выполнение аварийно-спасательных работ (прежде всего в городах);
3. выполнение работ по пожаротушению в регионах, в которых профессиональное спасательное подразделение не успевает добраться на место происшествия в течение разумного времени (отдаленные районы).

1.1. Превентивная работа

Превентивная работа снижает рискованное поведение людей, подчеркивает ответственность каждого за обеспечение безопасности, повышает осведомленность и навыки людей и формирует установки самопомощи и помощи другим, а также предотвращения опасностей и реагированию на них, с учетом различий целевых групп. Чем больше добровольцев будет заниматься превентивной работой, тем быстрее повысится осведомленность о безопасном поведении в обществе и снизится количество несчастных случаев. Это в свою очередь влияет на имидж безопасного государства.

Текущая ситуация

Поскольку в стране отсутствует центральная концепция развития волонтерства в сфере спасения, а воздействие превентивной деятельности носит долгосрочный характер и не дает мгновенных результатов, то в первоочередном порядке необходимо сосредоточиться на обеспечении непосредственной безопасности людей и окружающей среды (реагирующие добровольные спасательные подразделения). Создание реагирующих спасательных подразделений увеличит видимость волонтерской деятельности, помогая получить социальную и политическую поддержку для проведения превентивных мероприятий. В рамках своей официальной деятельности ГСЧС изыскал ресурсы для проведения превентивных мероприятий в школах, детских учреждениях и во время проведения мероприятий на свежем воздухе. Это позволяет ознакомить людей со спасательной деятельностью и научить безопасному поведению и вмешательству. Кроме того, при спасательных учреждениях созданы молодежные кружки, где посредством досуговой деятельности занимаются обучением молодежи. Поскольку ресурсы ГСЧС для проведения превентивных мероприятий ограничены, необходимо систематически вносить вклад в превентивную работу в долгосрочной перспективе, вовлекая различные стороны и повышая количество людей, связанных с волонтерской деятельностью.

Возможности на будущее

1. Формированию ценностных суждений и убеждений в отношении волонтерской деятельности и превентивной работы добровольцев способствует **повышение наглядности работы в общественной сфере** (например, участие в массовых мероприятиях, информационно-просветительская деятельность и т. п.).
2. Чтобы поддержать превентивную работу на добровольной основе, необходимо **разработать постоянные формы сотрудничества и четко определить обязанности** на местном (в Днепропетровской области – территориальное управление ГСЧС) и политическом уровне (Министерство внутренних дел). Это поможет систематически планировать, проводить, измерять и оценивать результаты превентивной деятельности.
3. В целях содействия превентивной деятельности целесообразно **разработать подходящую систему мотивации и поощрения**, которая позволила бы увеличить число добровольцев, участвующих в превентивной работе, и повысила бы интерес к добровольной превентивной деятельности (например, лучший доброволец года по превентивной работе).

4. Одним из способов увеличения числа добровольцев, участвующих в превентивной работе, является **расширение права проводить превентивные мероприятия для неправительственных организаций**, которые заинтересованы в том, чтобы влиять на рискованное поведение людей, включая обмен и преподавание знаний по пожарной безопасности. Для этого можно:
 - a. вовлекать неправительственные организации в превентивную работу в общегосударственных и региональных проектах;
 - b. поддерживать сотрудничество между неправительственными организациями для создания межсекторальной сети безопасности;
 - c. поддерживать самостоятельную просветительскую работу неправительственных организаций на уровне сообществ (например, поддерживать в составлении и приобретении информационных материалов, в проведении тренингов и т. д.).
5. По возможности, **установить конкретные виды и объемы поддержки для каждого проекта**, например, в управлении и организации молодежных кружков. Благодаря этому добровольные объединения смогут планировать различные мероприятия и тренинги.

1.2. Проведение аварийно-спасательных работ и работ по пожаротушению

Выполняя аварийно-спасательные работы и первичное тушение пожара до прибытия профессиональной помощи, добровольцы могут принимать первичные меры для смягчения последствий и спасения жизней людей, имущества и окружающей среды. Спасатели-добровольцы вносят вклад в решение конкретного события, как в поддержание безопасности своего региона и предотвращение угроз.

Текущая ситуация

Проведение аварийно-спасательных работ в городах и проведение первичных работ по пожаротушению в малонаселенных районах, где прибытие профессиональной помощи занимает время, имеет важное значение для спасения жизней людей, имущества и окружающей среды. Проведение аварийно-спасательных работ и первичных работ по тушению пожаров поддерживается местным самоуправлением (в дальнейшем – МСУ) и территориальным управлением ГСЧС. Такая деятельность наглядна и поддерживается в обществе, поскольку тем самым повышается способность реагировать на события – помощь на требующие вмешательства события прибывает быстрее. Это, в свою очередь, позволяет уменьшить или совсем предотвратить возможный ущерб. Поскольку исторически в Украине не сформировалась практики выполнения (неоплачиваемой) спасательной работы на добровольной основе, а действующее законодательство не позволяет добровольным объединениям или физическим лицам выполнять спасательные работы, то в существующем правовом пространстве возможно внедрение бригад добровольцев, опираясь на правовую и материально-техническую базу МСУ. Это означает, что при выполнении работ можно комбинировать находящихся на службе спасателей с добровольцами и премировать добровольцев для мотивации.

Возможности на будущее

1. Для дальнейшего развития добровольной спасательной деятельности и **предоставления возможности добровольцам самостоятельно участвовать в спасательных работах целесообразно создать соответствующие возможности в законодательстве¹**, в т. ч. назначить лиц, ответственных за развитие системы спасателей-добровольцев как на местном, так и на государственном уровне.
2. **Анализировать** имеющуюся информацию и, при необходимости, собрать дополнительную **информацию о функционировании добровольной спасательной деятельности в разных странах**. По возможности сравнить меры, принимаемые для добровольной спасательной деятельности (принципы действия добровольной спасательной деятельности в Эстонии представлены в Приложении 1). Это даст возможность разработать наиболее подходящую для Украины систему.

¹ Законодательство Эстонской Республики, касающееся добровольной спасательной деятельности, социальных гарантий, прав и ответственности и пр., переведено на русский язык и направлено в Днепропетровск в Государственную службу по чрезвычайным ситуациям.

3. **Зафиксировать необходимость масштабов сети добровольческих спасательных бригад**, что позволит определить наиболее приоритетные местоположения сети спасательных бригад, поддерживая создаваемые в отдаленных регионах спасательные бригады посредством государственной политики финансирования.
4. В целях увеличения числа добровольных спасательных бригад, одной из возможностей в долгосрочной перспективе является **переход от формы оказания волонтерской услуги МСУ (комбинированная форма) к форме оказания волонтерской услуги**. Это напрямую освобождает МСУ от расходов на содержание бригады спасателей (см. Приложение 2, примеры различных форм добровольчества в Эстонии). Чем больше МСУ сформирует добровольных спасательных бригад, содержащихся за счет бюджета МСУ, тем выше будут расходы на их содержание и поддержание в рабочем состоянии.² В целях оптимизации затрат и вовлечения людей в интересах общественного благосостояния, имеется возможность наделить правом принятия решений и ответственностью более низкие уровни управления, а также поддержать на государственном уровне возмещение расходов, связанных с содержанием спасательных бригад добровольных организаций (например, аренда здания, отопление и пр.). Это создаст предпосылку к тому, что будет создано больше добровольных спасательных бригад, чем МСУ могло бы фактически сформировать (финансовые ресурсы всегда ограничены), и, таким образом, повысить безопасность сообщества.
5. По возможности провести анализ и **разработать систему оптимального использования имеющихся ресурсов для спасательных работ**. Посредством целенаправленных и запланированных действий следует **повысить потенциал и количество добровольных юридических и физических лиц**, оказывающих помощь в спасательной работе. Важно проанализировать, какую работу (конкретные события) и в какой степени целесообразно выполнять государственной профессиональной спасательной службе, а в каких случаях на событие могут отреагировать спасательные подразделения, состоящие из добровольцев. Например, для перемещения упавшего на дорогу дерева, для помощи оказавшимся в беде птицам и животным или для тушения мусорной урны нецелесообразно применять помощь профессиональных спасателей. Эту же работу могут выполнить мотивированные волонтеры.

² В Эстонии 82% расходов на содержание профессиональных спасательных бригад составляют расходы на персонал.

2. Правовая среда

Текущая ситуация

В настоящее время добровольная спасательная деятельность в Украине не регулируется. В целом, волонтерская деятельность регулируется Законом Украины о волонтерской деятельности³, однако он не охватывает продолжительное выполнение задач в сфере внутренней безопасности (выполнение задач носит, скорее, краткосрочный характер, и связано со смягчением последствий конкретной экстренной ситуации). Временные подразделения добровольной гражданской защиты могут создаваться для борьбы или ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, однако эти подразделения также носят временный характер⁴.

Юридически корректной возможностью развития волонтерской деятельности в Украине в настоящее время является формирование подразделений, создаваемых при МСУ в качестве муниципальных предприятий, которые будут оказывать услугу на основании соглашений о сотрудничестве, заключенных между МСУ и ГСЧС (т. е. представляющих интересы обеих сторон). С одной стороны, такие муниципальные предприятия выполняют аварийно-спасательные работы, а с другой – выполняют первичные работы по тушению пожаров на территории МСУ на происшествиях и в областях, согласованных с ГСЧС. Деятельность муниципальных предприятий регулируется Гражданским кодексом Украины и правилами благоустройства местного самоуправления. Для выполнения работ по пожаротушению соблюдаются все требования, установленные в отношении работ по пожаротушению и спасательных работ. Кроме того, органы МСУ должны самостоятельно заказывать и получать для своих подразделений радиочастоты, что создает проблемы при организации взаимодействия между добровольными спасательными подразделениями с профессиональными спасательными бригадами и пожарными бригадами и/или центрами 112.

Для того чтобы созданные на базе муниципальных предприятий добровольные подразделения, для которых были установлены территории привлечения, при реагировании на происшествие могли исходить из того принципа, что помощь оказывает бригада, ближе всего находящаяся к месту происшествия, то между разными самоуправлениями должны быть заключены соглашения о сотрудничестве. Заключение соглашений о сотрудничестве незатруднительно в пределах одной области, однако может оказаться быть затруднено между МСУ, относящимися к разным областям. Может сложиться ситуация, когда в отсутствие договоров добровольные спасательные подразделения не смогут прийти на помощь соседнему МСУ, или ввиду различных согласований это будет занимать много времени, несмотря на то, что с точки зрения спасения человеческих жизней и имущества помощь будет носить неотложный и критический характер.

Возможности на будущее

1. Одним из способов увеличения числа состоящих из добровольцев спасательных бригад в отдаленных районах является **расширение сферы волонтерства в существующем правовом пространстве**. Это позволит заключать соглашения для выполнения превентивной и спасательной работы не только с МСУ, но и, например, с гражданскими объединениями, предприятиями и физическими лицами.
2. **Дальнейшее развитие правовой среды для волонтерства** таким образом, который:
 - а. позволяет установить **статус спасателя-добровольца и основы для участия в аварийно-спасательных и превентивных работах**, которыми:
 - і. определяются требования, предъявляемые к спасателям-добровольцам, организации труда, праву на применение мер, организации обучения, принципам возмещения расходов и социальным гарантиям⁵;

³ Закону України "Про волонтерську діяльність". http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T113236.html (на украинском языке).

⁴ Кабінет Міністрів України; Постанова, Положення від 21.08.2013 № 616, про затвердження положення про добровільні формування цивільного захисту. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2013-%D0%BF> (на украинском языке).

⁵ Законодательство Эстонской Республики, касающееся добровольной спасательной деятельности, социальных гарантий, прав и ответственности и пр., переведено на русский язык и направлено в Днепропетровск в Управление по вопросам чрезвычайных ситуаций.

- ii. после оценки сложности предоставляемых услуг, при необходимости, установить различные требования (более легкие, более строгие) к различным видам деятельности;
- b. позволяет установить в правовых актах принципы, которые позволяют **наиболее быстро** прибывающим подразделениям, в том числе добровольным спасательным бригадам, **незамедлительно реагировать на события** (и/или предоставить такие полномочия центрам 112), а также **быстрее привлекать** прибывающие на место спасательные подразделения к **разрешению события**, в результате чего:
 - i. у МСУ отпадет необходимость заключения и контроля договоров, касающихся перекрестного реагирования добровольных спасательных подразделений;
 - ii. будет налажено более тесное сотрудничество между МСУ, что способствует большей сплоченности сообщества;
- c. позволит регулировать взаимоотношения между спасателями-добровольцами и работодателями (возможности и масштабы), чтобы **позволить спасателям-добровольцам более гибко** (например, в рабочее время) **участвовать в спасательных мероприятиях и в профессиональной подготовке**;
- d. учитывает возможность того, что **требования, предъявляемые к спасателям-добровольцам** (например, требования к образованию, здоровью, физической подготовке и т. д.) могут быть **менее строгими** (см. приложение 3);
- e. поощряет экономическую деятельность спасателей-добровольцев и занимающихся превентивной деятельностью лиц путем **создания** в правовых актах **льготных условий для организаций, занимающихся волонтерской деятельностью** (например, более выгодная покупка топлива, освобождение от налогов транспортных средств большой грузоподъемности, бесплатное отчуждение государственной собственности спасателям-добровольцам и т. п.);
- f. учитывает **возможность использования различных информационно-коммуникационных технологий добровольными спасательными бригадами**, например, предоставив возможность использовать те же радиочастоты и радиоканалы, которые предназначены для проведения спасательных работ профессиональными спасательными бригадами, чтобы на месте события обеспечить быстрый и оперативный обмен информацией между добровольными спасателями, профессиональными спасателями и оперативными руководителями и через прямую связь по радио также с центром 112 или диспетчерской службой 101.

3. Организация

Для дальнейшего развития добровольного спасательного сектора могут быть использованы разные организационные формы. Отправной точкой для создания волонтерских организаций в области внутренней безопасности является готовность организованных людей помогать сообществу на основе их навыков и знаний. С другой стороны, отправной точкой ответственных ведомств (МСУ, государство) является оказание помощи людям на территории своего государства, а также, насколько это возможно, экономически эффективным образом. Общей целью обеих целевых групп является создание более безопасной среды обитания (учитывая, что ожидания людей в отношении безопасности растут), где между народом и государством существует доверие в достижении общей цели.

Текущая ситуация

Самая простая и наиболее подходящая в правовом пространстве организационная форма для создания добровольных спасательных бригад – это созданные при муниципальных предприятиях спасательные подразделения, которые принадлежат МСУ и которые финансируются из бюджета МСУ. Муниципальное предприятие может быть создано по решению собрания, а его деятельность регулируется уставом. В своей деятельности оно руководствуется правовыми актами МСУ и согласованными с ГСЧС принципами по реагированию на спасательные события и проведение первичных работ по пожаротушению. Привлекать добровольцев в спасательное подразделение можно и сегодня, и в соответствии с существующей практикой за волонтерскую работу получают денежную компенсацию в виде мотивационной выплаты или премии, которые связаны с участием в реальных спасательных мероприятиях. В то же время, речь идет всё-таки о возможной переходной модели, когда в распоряжении МСУ имеется определенное количество лиц с соответствующей квалификацией, наделенные правом проводить спасательные работы. Наряду с ними имеются люди, которые не наняты в качестве сотрудников, но у которых имеется возможность принимать участие как в аварийно-спасательных работах, так и в первичном пожаротушении.

Система аналогична спасательным подразделениям на предприятиях, однако их всё же нельзя назвать добровольными подразделениями. Они, скорее, являются спасательными бригадами, созданными для обеспечения безопасности крупных компаний, и проводят спасательные работы в соответствии с правилами ГСЧС. На них распространяются все те же требования, что и на профессиональные спасательные подразделения.

Возможности на будущее

1. Чтобы увеличить число добровольцев для проведения превентивных работ, одна из возможностей заключается в **учреждении неправительственных организаций**, у которых для деятельности заключен договор с ГСЧС и/или муниципальным предприятием МСУ.
2. Территориальному управлению ГСЧС и МСУ **способствовать появлению новых** помогающих спасению добровольных организаций, **действуя** при необходимости **в качестве консультанта и центра компетенции** при создании организации (см. приложение 2).
3. Рассмотреть возможность **перехода** в аварийно-спасательных работах и первичных пожаротушениях **на оказание услуги, базирующейся на неправительственных организациях**, что позволит создать больше спасательных бригад в отдаленных регионах, чем это было бы возможно только при поддержке государственного бюджета или бюджета МСУ. Возложение ответственности на сообщество повышает также т. н. соседский надзор – посредством участия неправительственных организаций люди становятся более осведомленными о потенциальных рисках, предотвращении и устранении угроз, путем распространения этих знаний в обществе.

4. Бюджет, финансирование

Текущая ситуация

Сейчас деятельность добровольных спасательных бригад, сформированных в виде подразделения муниципального предприятия, финансируется из бюджета МСУ. МСУ содержит здания, частично приобретает технику и оборудование (включая средства индивидуальной защиты), а также выплачивает служащим заработную плату. Если при добровольной спасательной бригаде работают в том числе добровольцы, то на основании мотивационного пакета им компенсируются выезды на события. Муниципальное предприятие может принимать целевые денежные и другие материальные пожертвования, включая оборудование.

Возможности на будущее

1. **Решить, каким образом будет происходить финансирование добровольцев в сфере внутренней безопасности при дальнейшем развитии системы добровольных спасательных бригад.** Финансирование добровольных спасательных подразделений должно осуществляться непосредственно из государственного бюджета (ГСЧС) или из бюджетов местных самоуправлений. Стоит рассмотреть вопрос о создании системы поддержки предпринимателями, например, повышая заинтересованность предпринимателей путем создания налоговых льгот.
2. В качестве **государственной помощи** стоит **подумать о неденежной поддержке спасателей-добровольцев со стороны ГСЧС**, включая обучение, бесплатное выделение новой и бывшей в употреблении техники и оснащения или т. п.
3. Создать все необходимые условия для того, чтобы **МСУ и предприятия в регионе могли прозрачно оказывать поддержку добровольным объединениям, как в денежном, так и в неденежном выражении**. Например, предоставлять здания и технику в бесплатное пользование или выделять оборудование и другие вспомогательные средства.
4. **Создание возможности для добровольных спасательных подразделений получать собственный доход через предпринимательство**, например:
 - a. создать возможности для предоставления услуг, связанных с оборудованием добровольной спасательной деятельности (например, водный транспорт, создание катков и т. п.);
 - b. создать возможности для предоставления услуг, связанных с компетенциями добровольной спасательной деятельности (например, чистка дымоходов, консультации по пожарной безопасности, проверка огнетушителей и т. п.);
 - c. создать возможности для выполнения обязательств, возложенных на других лиц (например, уборка упавших на дорогу деревьев, что является задачей владельца дороги) в качестве предоставления услуги.

5. Персонал

Текущая ситуация

Внедренная в Днепропетровской области форма работы добровольного подразделения при муниципальном предприятии означает, что муниципальное предприятие нанимает определенное количество служащих для формирования основной способности реагирования на аварийно-спасательные работы и работы по первичному пожаротушению. Нанимаемые служащие имеют соответствующую подготовку в сфере спасательной деятельности. Базовой способностью реагировать на события считаются водитель и два-три человека, которые действительно могут решать события. Представители МСУ отметили, что минимальное количество людей на службе в муниципальном предприятии может составлять девять человек: восемь человек в четырех сменах и дополнительно т. н. руководитель (глава) спасательной бригады, который занимается административной деятельностью. Этим сотрудникам МСУ выплачивает заработную плату, как и всем сотрудникам, работающим в органах МСУ. В дежурные смены в качестве дополнительного персонала можно планировать людей, которые присоединяются на добровольной основе.

Комбинированная модель представляет собой гибкий подход, при котором возможности муниципального предприятия по проведению аварийно-спасательных работ и первичного пожаротушения в значительной степени увеличены благодаря работе волонтеров, снижая тем самым расходы на персонал МСУ. Поскольку речь идет о спасательной бригаде в подчинении муниципального предприятия, то административная деятельность (например, бухгалтерские, юридические, административные услуги и т. п.) осуществляется централизованно местным самоуправлением. Поэтому для управления спасательной бригадой нет необходимости нанимать дополнительный персонал.

Возможности на будущее

1. В связи с необходимостью лучше учитывать региональные особенности (ожидаемый уровень сложности спасательных работ) при разработке сети спасательных бригад, одним из вариантов является **определение разных требований к штату (персоналу) и оказываемым услугам создаваемых бригад** в зависимости от спасательной бригады (например, превентивная деятельность, аварийно-спасательные работы, первичное пожаротушение, дымовое погружение и т. п.);
2. Одним из способов расширения услуг, предоставляемых **бригадами**, и увеличения числа добровольцев является **привлечение к работе спасательной бригады людей, которые не имеют предварительной подготовки в области спасения, но которые готовы внести свой вклад в безопасность общества**. Для таких лиц проводится специальная подготовка (см. главу 8 «Обучение»).
3. Для охвата большего числа заботящихся о безопасности членов сообщества целесообразно **привлекать персонал спасательной бригады (включая работающих в бригаде добровольцев) к превентивной работе**, сохраняя при этом постоянную готовность реагировать на несчастные случаи.

6. Набор волонтеров

Текущая ситуация

При найме добровольцев основной целевой группой являются бывшие спасатели, которые по разным причинам покинули службу (например, вышли на пенсию, ушли в частное предпринимательство и т. п.). Часто они по-прежнему проявляют интерес к содействию безопасности общества. Другой важной целевой группой являются люди, пострадавшие в пожарах, которые готовы участвовать в волонтерской работе. Кроме того, в целевую группу входят люди, вернувшиеся с войны, однако которым трудно интегрироваться в общество, и они ищут возможности внести свой вклад в развитие и безопасность общества. Отдельной целевой группой могут быть молодые люди (учащиеся и студенты), заинтересованные в волонтерской деятельности, и, в частности, в превентивной работе, а также люди из сферы образования, которые уже сегодня соприкасаются (например, в Днестре) с обучением пожарной безопасности в общеобразовательных школах. Люди в области образования являются также потенциальной инициативной группой, которая способна создавать добровольные объединения, чтобы организованно заниматься в своем сообществе просвещением по вопросам безопасности и повышением осведомленности о безопасном поведении. Поскольку в настоящее время применяются спасательные бригады в форме собственности МСУ, то в наборе волонтеров участвуют МСУ и бригады МСУ.

Возможности на будущее

1. Эффективность набора волонтеров зависит от заинтересованности сообщества в волонтерской работе в сфере спасения. Таким образом, **в наборе**, связанном с развитием сети спасательных бригад и системы добровольцев, **а также в поддерживающей это коммуникации важное значение имеет сотрудничество между владельцами спасательных бригад (МСУ, объединение, сообщество) и государством (ГСЧС)**. Наряду с пробуждением интереса, целью является обеспечение доступа и равных возможностей для всех тех, кто желает участвовать в добровольной деятельности.
2. **Распространение в обществе основанной на превентивной работе концепции более безопасного сообщества** позволит увеличить поддержку ГСЧС и позволит ему более эффективно использовать имеющиеся ресурсы при выполнении государственных задач.
3. Чтобы повысить возможности добровольных спасательных бригад, **при наборе целесообразно развивать работу с теми целевыми группами, которые наряду с превентивной деятельностью желают вносить свой вклад в выполнение аварийно-спасательных работ и первичного пожаротушения, однако нуждаются для этого в дополнительном обучении.**

7. Распорядок работы и обмен информацией

Текущая ситуация

Добровольная спасательная бригада муниципального предприятия обслуживает МСУ при проведении аварийно-спасательных работ и ГСЧС при проведении первичных работ по пожаротушению. На события, связанные с областью спасения, реагируют в соответствии с планом привлечения ГСЧС. При выполнении плана привлечения бригады подчиняются ГСЧС, а распоряжение на привлечение получают либо из диспетчерской службы 101 (пожарная служба), либо из центра 112. Если у спасательной бригады муниципального предприятия имеется оборудование радиосвязи, а удаленная для доступа помощи территория покрыта сетью радиосвязи, то обмен информацией осуществляется с диспетчерской службой 101 с использованием оборудования радиосвязи и согласованных каналов связи. Если использование сети радиосвязи невозможно, то обмен информацией осуществляется через сеть мобильной связи. В некоторых самоуправлениях Днепропетровской области для обмена информацией используются SMS-сообщения. В муниципальных предприятиях, в которых привлечены волонтеры, реагирование на выезд организовано по-разному. Волонтеры могут дежурить как в спасательной бригаде, так и дома, поэтому в случае какого-либо события они собираются, например, в бригаде, чтобы вместе выехать на место происшествия. Разные добровольные спасательные бригады также имеют разный штат сотрудников, но, поскольку на законодательном уровне нет требований к организации работы, подразделения в настоящее время используют разные подходы с точки зрения организации работы и обмена информацией.

Возможности на будущее

Для более быстрого и надежного привлечения добровольных спасательных бригад и налаживания более тесного сотрудничества с профессиональными командами спасателей в аварийно-спасательных работах и пожаротушении, целесообразно в дальнейшем развивать совместную (владелец спасательной бригады и ГСЧС) и совместимую друг с другом организацию работы (время реагирования, приоритеты вовлечения, обмен информацией между сторонами и т. п.), а также технические возможности (средства связи, техника, средства индивидуальной защиты и т. д.). Для этого имеются следующие возможности:

- a. В ситуации, когда количество добровольных подразделений постепенно увеличивается, **в отношении привлекаемых добровольных спасательных бригад могут предъявляться требования по готовности и укомплектованности состава в соответствии с согласованной организацией работы и задачами.** Например, для готовности к привлечению разрабатываются разные уровни реагирования (например, 1 минута, 5 минут, 10 минут, 15 минут и т. д.). Это позволяет разработать систему стандартизированного управления и контроля качества, а также разработать требования к готовности (по возможности с государственной поддержкой).
- b. Для дальнейшего развития принципа, когда помощь оказывает расположенная ближе всего бригада (ближайшая среагировавшая бригада), **при привлечении добровольных спасательных бригад в аварийно-спасательные работы и первичное пожаротушение** сторонам (владелец бригады и ГСЧС) **целесообразно договориться о важности, то есть приоритетности реагирования на события** (например, пожар vs. авария в системе водоснабжения).
- c. При привлечении добровольных спасательных бригад для работы в различных областях (аварийно-спасательные работы и первичное пожаротушение), в соглашениях сторон целесообразно **определить рабочую организацию для передачи оперативной информации.** Необходимо структурировать процессы обмена информацией таким образом, чтобы об участии добровольной спасательной бригады были одновременно проинформированы как владелец бригады, так и привлекающая бригада сторона (ГСЧС), (см. главу 7 «Описание процессов обмена информацией»).
- d. **Информационно-коммуникационные средства, имеющиеся в распоряжении добровольных спасательных бригад, целесообразно объединить с системами информационно-коммуникационных технологий, используемых бригадами ГСЧС и МСУ,** для обеспечения оперативного обмена информацией между различными сторонами.

- е. **При планировании и внедрении коммуникационных решений стоит учитывать потребность добровольных спасательных бригад.** Например, какие средства могут быть предоставлены добровольным спасательным бригадам для обеспечения связи, какова наиболее оптимальная из возможных моделей коммуникационных решений (см. главу 7.2 «Коммуникационные решения для добровольных спасательных бригад»).

7.1. Описание процессов обмена информацией

7.1.1. Оповещение о событии в случае реагирования добровольной спасательного подразделения

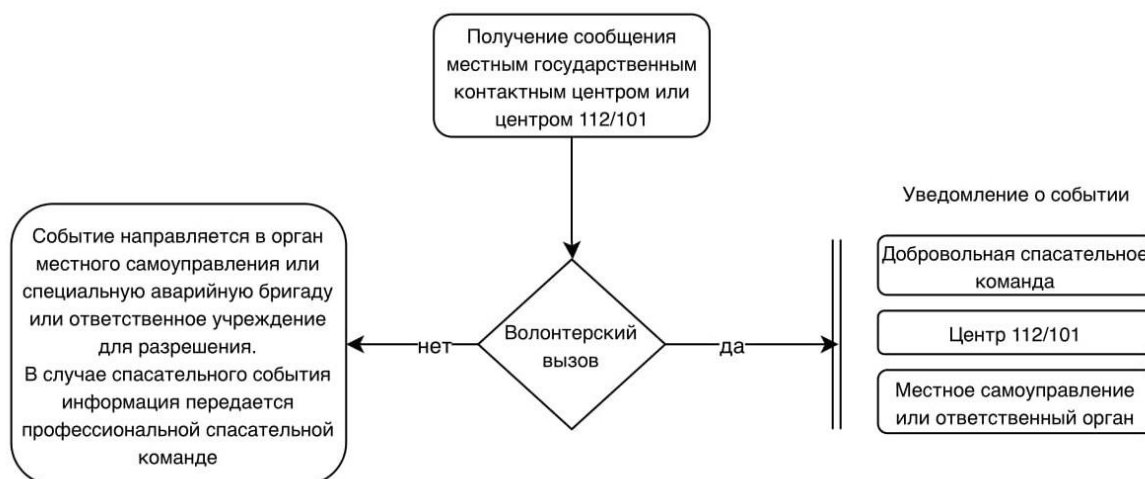


Рис. 1. Схема оповещения в случае реагирования добровольного спасательного подразделения

Поскольку в Днепропетровской области добровольческие спасательные подразделения реагируют как на аварийно-спасательные работы, так и на первичное пожаротушение, то **важно, чтобы информация между контактными центрами и добровольными спасательными подразделениями передавалась беспрепятственно** (чем больше подлежащих уведомлению сторон, тем сложнее становится обмен информацией).

Если уведомление о событии принимает центр 112, диспетчерская служба 101 или контактный центр МСУ, то в первую очередь важно оценить, является ли это событие, на которое можно отправить добровольное спасательное подразделение (см. рис. 1). Если ясно, что это аварийно-спасательная операция или спасательное мероприятие, на которое реагирует добровольная спасательная бригада, то уведомляется реагирующая на событие добровольная спасательная бригада, а также в зависимости от того, принял ли вызов центр 112/101 или контактный центр МСУ. Аналогичным образом сообщается о выезде добровольной спасательной бригады. Способ обмена информацией в значительной степени зависит от внедренных технологических решений. Для экономии ресурсов (в данном случае – времени), важно, чтобы информация передавалась сторонам посредством автоматизированных процессов (добровольная спасательная бригада и другие центры). В то время как принимается событие и обрабатывается информация (например, при вводе и сохранении информации в базе данных, информация передается всем сторонам одновременно через базу данных), можно создать SMS-уведомление на основе баз данных. Между современными ИТ-технологиями МСУ и областью внутренней безопасности можно построить защищенные каналы обмена данными. Если обмен информацией носит устный характер, то вероятность совершения ошибки выше, а в экстренных ситуациях обмен информацией занимает нерационально много времени. Кроме того, в процессах устного обмена информацией часто возникает ненужное дублирование информации.

Выезд добровольной спасательной бригады сегодня зависит от района привлечения и соглашений между местными самоуправлениями. В будущем **стоит рассмотреть принцип оказания более быстрой помощи, когда на событие в любом случае реагирует подразделение, которое быстрее добирается до места**

происшествия (будь то профессиональное или добровольное спасательное подразделение). Руководство подобным принципом позволяет вмешаться в событие на его начальном этапе, что является критически с точки зрения оказания помощи, и передавать профессиональный обзор хода события следующим спасательным подразделениям, прибывающим на место происшествия. **В принципе оказания наиболее быстрой помощи** одной из возможностей является **согласование и построение ИТ-решений таким образом, чтобы в равной степени учитывались все привлекаемые подразделения, включая добровольные**. В этом случае право отправлять на место события и принимать решения будет возлагаться на центры, которые будут руководствоваться планами привлечения, введенными в ИТ-системы на этапе планирования. При этом каждый случай, связанный с выездом добровольно-спасательного подразделения, должен рассматриваться не как некое исключение, а как обычная применимая практика.

7.1.2. Информирование добровольных спасательных подразделений о событии (информация о событии от местного самоуправления)

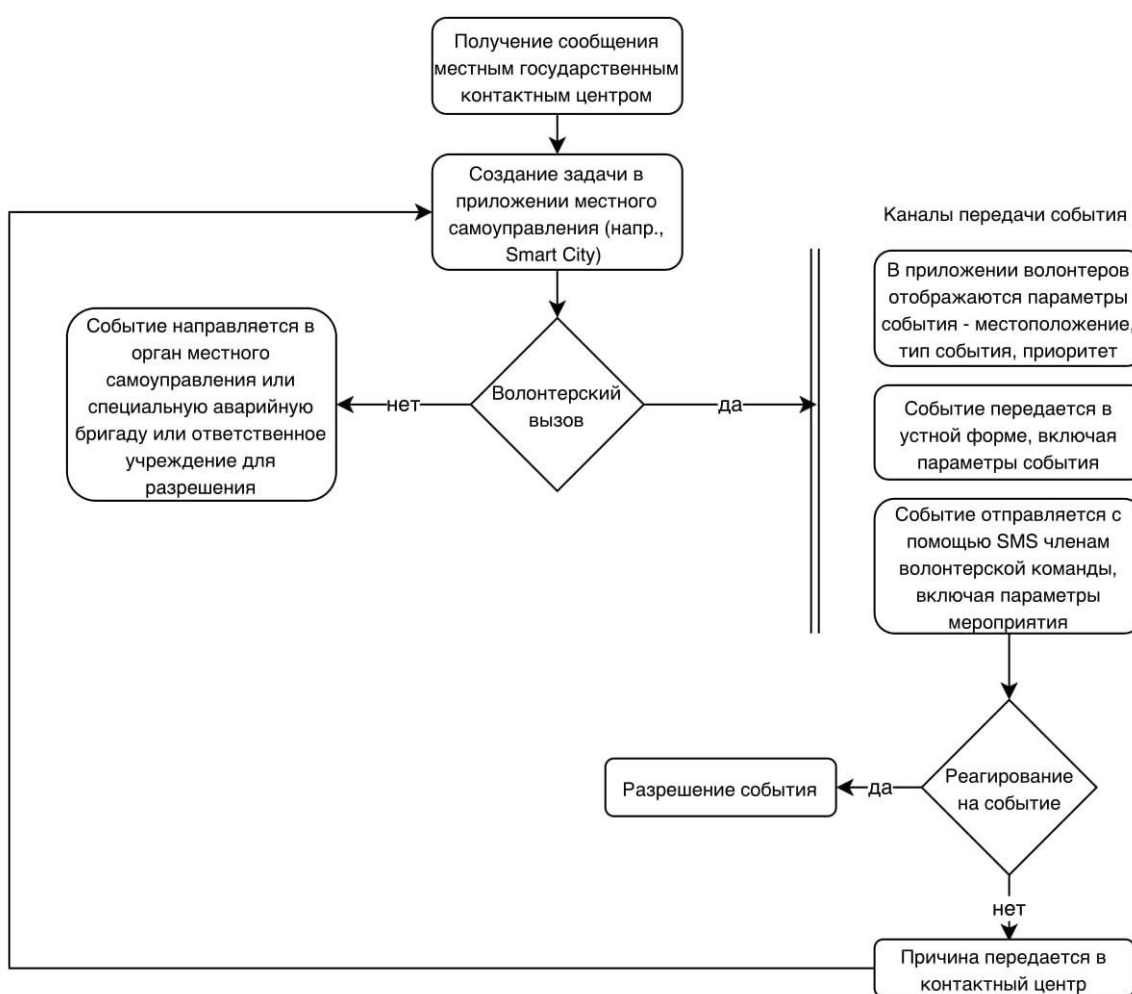


Рис. 2. Схема уведомления добровольного спасательного подразделения о событии (информация о событии от МСУ)

Далее описывается процесс информирования добровольных спасательных подразделений о событии, информация о котором поступает от МСУ (см. рис. 2).

1. Контактным центром МСУ принимается информация о событии, касающемся привлечения добровольно-спасательного подразделения на аварийно-спасательные работы, после чего:
 - a. создается событие (событию присваивается уникальный идентификационный код), собирается необходимая информация и вводится в информационную систему МСУ;
 - b. информация передается через информационную систему (возможно также по SMS). Информация передается в добровольное спасательное подразделение и центр 112/101. Если в аварийно-спасательных работах МСУ использует определенные параметры (аналогично спасательным событиям, например, тип события, местоположение, приоритет и т. п.), то сторонам передается вся известная информация. Поскольку рядовой гражданин может позвонить с одной и той же проблемой как в городской контактный центр, так и в центр 112/101, то важно, чтобы стороны имели обзор события, на которое отреагировала добровольная спасательная бригада. Также важно, чтобы центр 112/101 знал, что добровольная спасательная команда в данный момент занята и не может немедленно отреагировать на первичное тушение пожара;
 - c. добровольное спасательное подразделение сообщает, выезжает ли оно на аварийно-спасательные работы или возникло какое-либо препятствие и подразделение не может отреагировать. Все сообщения о состоянии, связанные с аварийно-спасательным событием (выезд, прибытие на место, ликвидация, свободен и пр.), направляются в контактный центр МСУ и центр 112/101. Чтобы облегчить передачу сообщений о состоянии и избежать дублирования, важно, чтобы отправка этих сообщений была автоматизирована, то есть можно было бы отправлять предварительно созданные сообщения со смарт-устройства и/или радиостанции и/или телефона. В этом случае сообщения одновременно будут поступать ко всем сторонам, что упростит центрам использование одной и той же добровольной спасательной бригады.
2. В том случае, если контактным центром МСУ принимается информация о событии, касающемся привлечения добровольно-спасательного подразделения на первичное тушение пожара:
 - a. создается событие (событию присваивается уникальный идентификационный код) и в используемую МСУ информационную систему⁶ вводится первичная информация о событии;
 - b. если возможно, вызов подключается к центру 112/101, и информация одновременно передается через информационную систему в центр 112/101, который сам отправляет добровольное спасательное подразделение в соответствии с планом привлечения.

7.1.3. Информирование добровольных спасательных подразделений о событии (информация о событии от центра 112/101)

Далее описывается процесс информирования добровольных спасательных подразделений о событии, информация о котором поступает от центра 112/101 (см. рис. 3).

1. В том случае, если центром 112/101 принимается информация о событии, касающемся привлечения добровольно-спасательного подразделения на первичное тушение пожара:
 - a. создается событие, ему присваивается оценка угрозы и информация о событии (согласованные параметры – тип события, местоположение, приоритет и т. п.) и вводится в используемую информационную систему 112;
 - b. информация передается сторонам через информационную систему (возможно также по SMS). Информация передается в добровольное спасательное подразделение и контактный центр МСУ. Первоначально полученная информация направляется в контактный центр МСУ. Поскольку рядовой гражданин может позвонить с одной и той же проблемой как в городской контактный центр, так и в центр 112/101, то важно, чтобы стороны имели обзор события, на которое отреагировала добровольная спасательная бригада. Также важно, чтобы контактный центр МСУ знал, что добровольная спасательная команда в данный момент занята и не может немедленно отреагировать на аварийно-спасательные работы;

⁶ В случае мероприятия по спасению определяющим значением обладает время приема вызова, отправки и прибытия помощи, поэтому важно использовать все технологические средства таким образом, чтобы, например, в случае прерывания экстренного вызова центр 112/101 имел первичную информацию, на основании которой можно было бы привлечь спасательное подразделение.

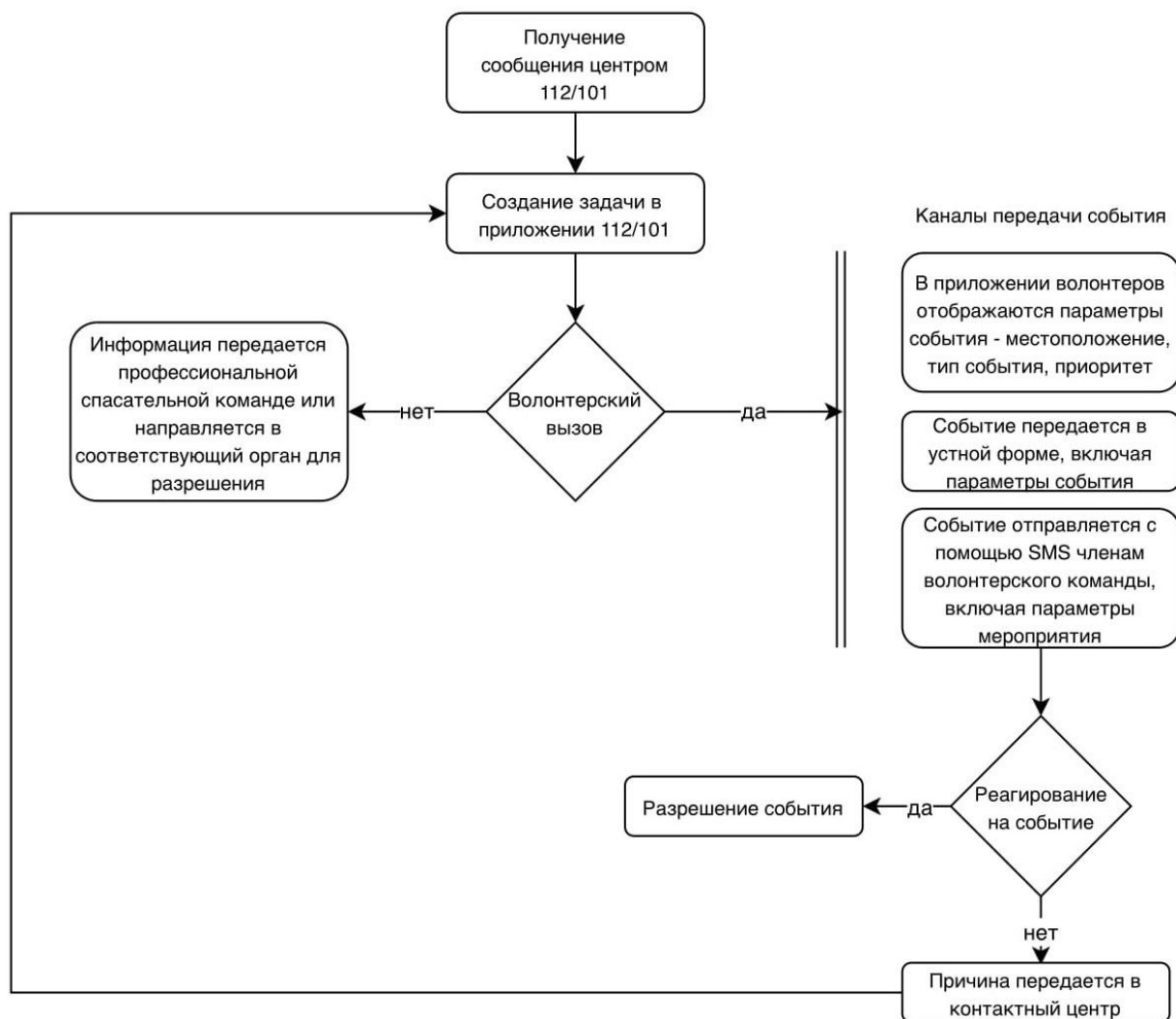


Рис. 3. Схема уведомления добровольного спасательного подразделения о событии (информация о событии от центра 112/101)

- с. добровольное спасательное подразделение сообщает, выезжает ли оно на первичные работы по тушению пожара, или не может отреагировать, так как возникло какое-либо препятствие. Все сообщения о состоянии, связанные с работами по тушению пожара (выезд, прибытие на место, ликвидация, свободен и пр.), направляются в центр 112/101 и контактный центр МСУ. Чтобы облегчить передачу сообщений о состоянии и избежать дублирования, важно, чтобы отправка сообщений была автоматизирована, то есть чтобы была возможность, например, отправлять предварительно созданные сообщения со смарт-устройства и/или радиостанции и/или телефона. В этом случае сообщения одновременно будут поступать ко всем сторонам, что упростит центрам использование одной и той же добровольной спасательной бригады. На основе базы данных всегда можно определить, какие сообщения желают получать (пересылка всей информации, в данном случае, например, в контактный центр МСУ, может быть обременительна).
2. Если центр 112/101 получает информацию о событии, касающемся привлечения добровольно-спасательного подразделения на аварийно-спасательные работы МСУ, то вызов соединяется с контактным центром МСУ и/или дается номер контактного центра МСУ⁷.

⁷ Центр 112/101 должен быть свободным для приема и обработки вызовов, которые угрожают жизни, здоровью и имуществу людей, поэтому жизненно важные линии не должны быть перегружены обработкой событий, с которыми они не соприкасаются. Также важно, чтобы люди учились принимать верные решения в ситуациях, когда речь идет о спасении жизни людей, их здоровья или имущества или о бытовых проблемах.

7.2. Коммуникационные решения для добровольных спасательных подразделений

В соответствии с существующей практикой информация обычно передается добровольным подразделениям с использованием стационарного телефона, что означает, что диспетчерская служба 101 звонит в добровольное подразделение для того, чтобы уведомить подразделение о необходимости выезда. Это означает, что в подразделении должен быть конкретный человек на телефонном дежурстве, который, в свою очередь, направляет сообщение о привлечении находящейся на дежурстве команды. Преимущества системы – простота и быстрота реализации (требуется только наличие телефона). Недостатками являются медленный обмен информацией при отправке сообщения о привлечении (за один раз может быть отправлена только одна команда), к тому же не сведены к минимуму возможные человеческие ошибки при обмене информацией (см. рис. 4).



Рис. 4. Упрощенная схема передачи информации по стационарному телефону

Для передачи сообщения о привлечении целесообразно дополнить систему стационарной телефонной связи системой тревожного оповещения, которая базируется на возможностях телефонной сети передавать уведомления о необходимости привлечения как через систему стационарных телефонов, так и по мобильной сети (передача данных). Система тревожного оповещения позволяет одновременно уведомлять все подразделения, которые должны среагировать на определенное событие. Система тревожного оповещения может использоваться для передачи как звукового сигнала, устного текста, так и текстового сообщения. Внедрение системы тревожного оповещения снижает потребность в рабочей силе для поддержания связи и ускоряет отправку подразделений (см. рис. 5).

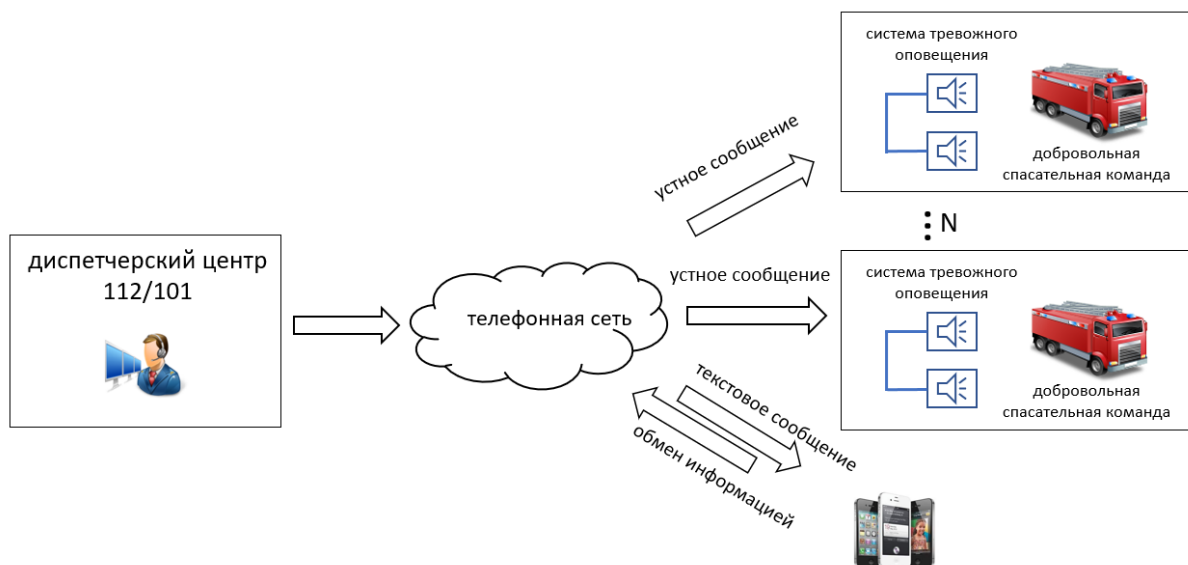


Рис. 5. Упрощенная схема о передаче информации добровольному подразделению через систему тревожного оповещения и мобильную телефонную связь (N обозначает количество подразделений, одновременно уведомляемых по системе тревожного оповещения)

Во время разрешения аварийно-спасательного мероприятия необходим обмен информацией между добровольным подразделением, диспетчерской службой 112/101 и профессиональными спасательными командами, которые отреагировали на то же событие. Для этой цели могут использоваться как мобильная связь, так и устройства радиосвязи (см. рис. 6).

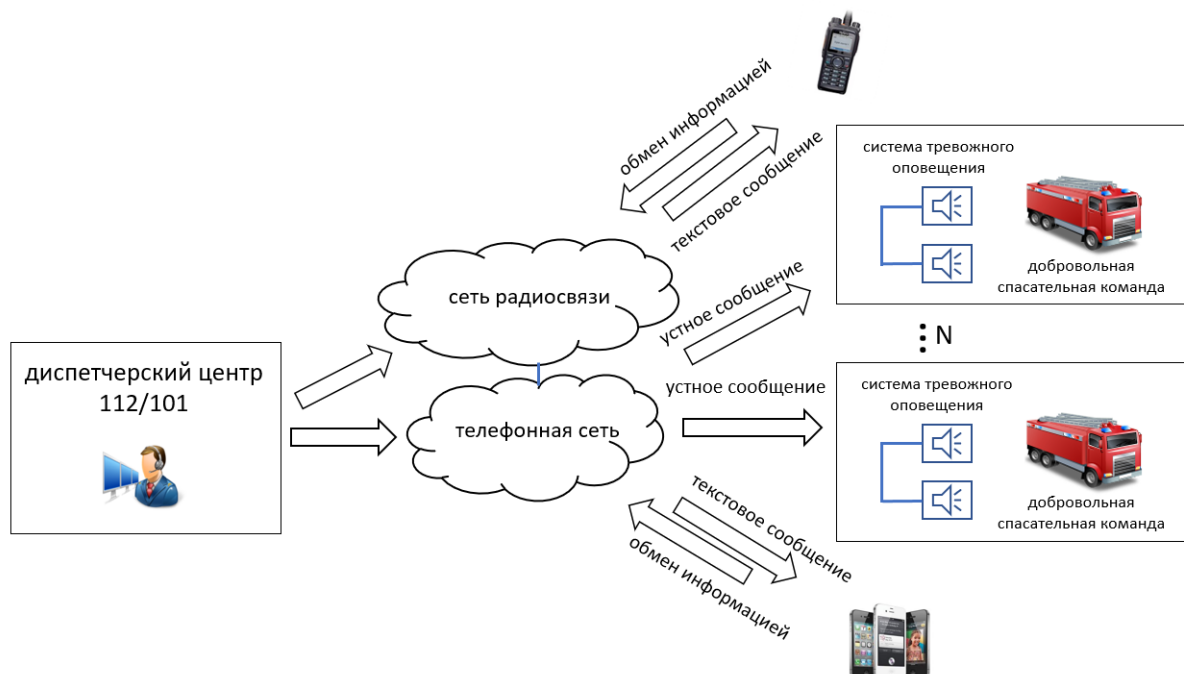


Рис. 6. Упрощенная схема одновременного использования различных типов связи для передачи сообщений и обмена информацией между диспетчерским центром и добровольными подразделениями (N обозначает количество подразделений, одновременно уведомляемых по системе тревожного оповещения)

Мобильная связь сегодня доступна всем, благодаря чему такой вариант можно внедрить между добровольными подразделениями и диспетчерской службой 112/101. Устное общение по мобильной связи может происходить только между двумя сторонами, и, кроме того, устное общение занимает много времени и не позволяет одновременно общаться нескольким контактам. В то же время использование мобильной связи обеспечивает основанное на сообщениях (стандартизированное) общение, что упрощает и ускоряет обмен информацией. Используя мобильные устройства, можно разработать систему отправки SMS-сообщений, в том числе внедрить статусные сообщения (скорая помощь Днепропетровской области успешно использует решения местной компании связи «МонТекс»). Внедрение системы обмена SMS-сообщениями позволит центрам 112/101 и коммуникационным центрам МСУ, с одной стороны, отправлять информацию о событии всем добровольным спасателям, которые должны отреагировать на событие, независимо от того, находятся ли они в бригаде или на домашнем дежурстве, а с другой стороны, принимать статусные сообщения, отправленные спасательными подразделениями. Также возможно, например, для привлечения внимания добавить к сообщению звуковой сигнал и/или сгенерировать повторяющиеся сообщения. Недостатками системы являются зависимость от технических возможностей коммуникационной компании (покрытие сетью, объем данных ограничен, серверы сообщений перегружены и пр.), от структуры сети и тарифов оператора на услуги. Кроме того, использование нескольких видов связи в оперативной работе может сбивать с толку, поскольку служба спасения параллельно использует радиосвязь.

В Днепропетровской области в сфере спасательных работ используется аналоговая сеть радиосвязи. Обмен информацией между диспетчерской службой 101 и профессиональными спасательными командами осуществляется через сеть радиосвязи, и, кроме того, добровольные спасательные подразделения оснащены средствами радиосвязи. Радиосвязь позволяет одновременно обмениваться информацией между разными

сторонами. Условие в том, что все подразделения (включая диспетчерскую службу) работают на одном канале радиосвязи. Использование аналоговой сети радиосвязи является безопасным с точки зрения обеспечения непрерывности работы, поскольку администратором и гарантом ее функционирования является ГСЧС. Однако при использовании аналоговой радиосвязи всегда существует риск того, что конфиденциальная информация попадет в руки третьих лиц. Другая проблема заключается в том, что аналоговая радиосвязь не позволяет использовать современные решения, базирующиеся на передаче данных, которые ускорили бы и облегчили обмен информацией между сторонами. Одной из возможностей является **модернизация сети радиосвязи и переход на цифровую радиосвязь**. Это позволило бы стандартизировать и автоматизировать большую часть обмена информацией (например, сообщения о статусе – выезд, прибытие, ликвидация, свободен и пр.), а также обновить систему передачи тревоги, сделав ее более надежной. Также возможно объединить сеть радиосвязи и ИТ-решения (например, геоинформационные решения, используемые в работе приложения и пр.). При планировании цифровой радиосети следует учитывать потребности добровольных подразделений. Кроме того, статус члена цифровой радиосети позволяет планировать все оперативные службы (спасательные службы, полицию, скорую помощь), важные аварийные службы (например, газовые) и стратегически важные коммерческие компании (например, энергетические предприятия).

Развитие новой сети радиосвязи – это деятельность, которая отнимает много времени и ресурсов и требует решений на государственном уровне. В то же время инвестиции можно диверсифицировать на более длительный период и развивать их постепенно (сеть радиосвязи была построена в Эстонии в течение четырех лет). Развитая сеть радиосвязи более надежна и позволяет ускорить оказание помощи населению.

8. Обучение

Текущая ситуация

Обучение спасателей-добровольцев, занимающихся аварийно-спасательными работами и первичным тушением пожаров, проводится в учебном центре ГСЧС. МСУ и предприятия, имеющие свои собственные спасательные подразделения, могут, при необходимости, воспользоваться услугой учебного центра ГСЧС (т.е. купить обучение в школе). Подготовка спасателей-добровольцев длится 140 часов, что составляет четыре недели (один месяц). В ближайшей спасательной бригаде проводятся практические занятия. В 2018 году в регионе было обучено 32 добровольных спасателя, работающих на контрактной основе. Обучение добровольцев-спасателей по содержанию аналогично обучению профессионального спасателя, поскольку требования к участию в спасательных работах такие же, как и для профессиональных спасателей.

Возможности на будущее

1. **Организацию обучения для добровольцев в сфере спасения, включая продолжительность и методику обучения** (например, внедрение электронного обучения – лекции, видео и т.п.), **целесообразно разработать, основываясь на услугах, которые оказывают добровольцы** (например, превентивная деятельность, аварийно-спасательные работы, первичные работы по тушению пожара⁸, дымовое погружение и пр.). При оказании различных услуг, проводимое обучение может также иметь различный объем и содержание (например, в случае превентивной деятельности оно может быть ограничено теоретическим обучением).
2. Один из способов уменьшить нагрузку на учебный центр ГСЧС – **разработать принципы обучения и систему, на основании которых обучением спасателей-добровольцев смогут заниматься подготовленные для этого инструкторы-добровольцы**. Это позволит увеличить количество обученных добровольцев. В будущем может быть рассмотрен вопрос о передаче проведения первичных тренингов для спасателей-добровольцев, в полном объеме или частично, добровольному спасательному обществу или объединению.
3. **Для поддержки инструкторов, проводящих обучение на добровольной основе, целесообразно разработать систему мотивации, которая бы поддерживала проведение обучения добровольцев.**

⁸ В Эстонии I ступень образования составляет 34 часа, из которых 28 часов – электронное обучение, а 6 часов – практические занятия.

9. АКТИВЫ

Текущая ситуация

Спасатели-добровольцы нуждаются в государственной поддержке для выполнения своих обязанностей. Действия добровольцев-спасателей включают различные виды деятельности, а для этого необходимы приспособленные помещения (например, офисные помещения или депо), средства индивидуальной защиты, аварийно-спасательные автомобили, средства связи, специальное оборудование и т. п. В Днестре и Днепропетровской области деятельность волонтеров на базе муниципального предприятия поддерживается через МСУ, где здания и оборудование обеспечиваются МСУ за счет собственных средств. Аварийно-спасательная техника обычно поступает из ГСЧС, которому она больше не нужна. Техника отремонтирована и находится в рабочем состоянии, чтобы в случае какого-либо события или аварии имелась возможность добраться до нуждающихся в помощи и провести спасательные работы. Поскольку государство не может отчуждать спасательную технику третьим сторонам, и ее форма собственности не должна меняться, то в соответствии с существующей практикой старый аварийно-спасательный автомобиль за оговоренную сумму сдается в аренду МСУ. Расходы на техническое обслуживание техники в данном случае ложатся на арендаторов, то есть на МСУ.

Возможности на будущее

1. Одной из возможностей систематической и последовательной поддержки **добровольцев является фиксирование активов объединений добровольцев в сфере спасения** ответственным ведомством (например, ГСЧС, МСУ) в сотрудничестве с представителями добровольцев. Выявленная потребность в спасательной технике и оборудовании для добровольцев позволяет **разработать план действий по улучшению ситуации снабжения спасателей-добровольцев техникой и оборудованием**. Следует учитывать уже имеющуюся у самих добровольцев и у ближайших спасательных бригад технику, региональные особенности, а также фактическую потребность.
2. Для более систематической и устойчивой поддержки добровольцев целесообразно **легализовать целенаправленное предоставление в бесплатное использование или отчуждение государственных активов** (аварийно-спасательные автомобили, средств индивидуальной защиты и пр.) **добровольческим организациям в сфере спасения**, основной деятельностью которых является развитие спасательного волонтерства, превентивная деятельность и участие в спасательных работах.
3. **При покупке средств индивидуальной защиты для спасателей-добровольцев по возможности необходимо учитывать наличие стандартов в Евросоюзе**, которым должны соответствовать средства индивидуальной защиты (см. Приложение 4).

10. Коммуникация

Текущая ситуация

У территориального управления ГСЧСв Днепропетровской области имеется хорошо продуманная связь как в обычных СМИ, так и в социальных сетях. Различные каналы используются для передачи своих сообщений, которые хорошо заметны общественности. Поскольку деятельность волонтеров в сфере спасения не регулируется законодательными актами и не предусмотрена государственными программами развития, то в общении с волонтерами участвует либо ГСЧС, либо МСУ. Для формирования добровольной бригады спасателей в Таромском регионе будет составлен коммуникационный план для информирования населения.

Возможности на будущее

Связь добровольцев-спасателей направлена на повышение заинтересованности людей в увеличении безопасности общества и популяризации волонтерства.

В целях популяризации волонтерства в сообществе уместно разработать и согласовать план действий, на котором будет сосредоточена коммуникация (например, внимание на примеры для подражания среди добровольцев, выделение/представление выдающихся спасательных бригад, участие в спасательных работах, оказание почестей и т. п.). В плане действий можно также согласовать следующие моменты:

- a. проведение коммуникационных мероприятий для охвата как можно большего количества целевых групп и людей;
- b. чтобы обеспечить единообразную информацию о добровольцах в сфере спасения, целесообразно сформулировать ключевой посыл и по возможности подготовить общие сведения и факты, чтобы в публичном пространстве не фигурировала разная информация из разных источников (например, опирающиеся на показатели данные: количество добровольцев, количество спасательных бригад, количество привлечений и т. д.).

11. Оценка воздействия системы спасателей-добровольцев и ее развитие (показатели)

Текущая ситуация

Для достижения целей, связанных с развитием волонтерства, необходимо систематически управлять деятельностью. Чтобы понять, имеется ли прогресс в достижении цели, полезно как можно более объективно оценивать результат. Для этого целесообразно внедрить систему показателей, которая позволит руководителям получать обратную связь о происходящем, сравнивать полученные результаты с поставленной целью и ставить задачи на будущее. Поскольку развитие волонтерства в сфере спасения связано, прежде всего, с необходимостью изменения законодательной базы, то оценка результатов пока еще не проводится.

Возможности на будущее

Внедрить систему оценивания, базирующуюся на соответствующих показателях, для оценки развития и эффективности системы спасателей-добровольцев. Система должна охватывать показатели как на региональном (и в будущем государственном) уровне, так и на уровне каждой спасательной бригады.

В Эстонии для оценки добровольной спасательной деятельности и мониторинга развития системы была введена система показателей, в которой используются, например, следующие показатели:

- количество договоров, заключенных со спасательными бригадами (например, может быть установлен целевой уровень и желаемый уровень);
- количество договоров, заключенных с добровольными спасательными бригадами в отдаленных районах;
- количество договоров, заключенных с физическими лицами;
- количество спасателей-добровольцев;
- количество людей, вовлеченных в превентивную деятельность;
- количество прошедших обучение лиц, которые могут принимать участие в самостоятельных спасательных работах;
- общее количество добровольцев, участвовавших в несложных спасательных операциях и/или тушениях пожаров;
- количество отработанных часов;
- количество проведенных превентивных мероприятий;
- количество привлечений;
- среднее время реагирования на события (в спасательной бригаде);
- среднее время работы на месте происшествия.

Заклучение

В Днепропетровской области сделаны первые важные шаги по созданию системы спасателей-добровольцев. Так, например, были созданы спасательные бригады, которым были выделены необходимые помещения и техника. Спасательные бригады были созданы в сотрудничестве с МСУ, укомплектованы или комплектуются служащими, прошедшими подготовку в области спасения. В работу спасательных бригад планируется привлечь лиц, действующих на добровольной основе.

Создание и запуск системы спасателей-добровольцев поможет ГСЧС на основе имеющихся ресурсов повысить готовность реагировать на крупные кризисы и снизить нагрузку на существующую сеть спасательных бригад в реагировании на более простые инциденты. Участие добровольцев в превентивной и спасательной работе повысит заметность ГСЧС и поможет сформировать более безопасное общество с помощью более осведомленных членов сообщества. **После создания системы спасателей-добровольцев ее необходимо дорабатывать, систематически поддерживать на государственном уровне, а также необходимо постоянно популяризировать в обществе волонтерские движения. Данный документ способствует достижению этих целей.**

Операционная модель основана на ключевых принципах функционирования системы спасателей-добровольцев, таких как основные направления деятельности по проведению профилактических, аварийно-спасательных и противопожарных работ, правовая среда, организация, бюджет и финансирование, персонал, набор персонала, организация работы и обмен информацией, обучение, активы, коммуникация и оценка эффективности и развития системы.

При составлении операционной модели описана текущая ситуация, и, кроме того, указаны различные возможные решения на будущее, которые можно использовать при изменении внешних условий и активизации добровольного движения. Таким образом, можно разработать комплексную и тесно связанную с работой ГСЧС систему добровольцев-спасателей.

В операционной модели приводятся также описания процессов обмена информацией между ГСЧС и бригадами спасателей-добровольцев для вовлечения добровольных спасательных бригад в работу ГСЧС, а также возможные коммуникационно-технические решения, предусмотренные для бригад добровольцев. Без организованных с помощью средств связи и согласованных процессов обмена информацией сотрудничество между сторонами будет затруднено и в кризисных ситуациях работать не будет.

Операционная модель представляет собой набор принципов для развития добровольной спасательной системы в Днепропетровской области и вовлечения добровольцев в работу ГСЧС, что при желании может стать отправной точкой для планирования дальнейшей деятельности и разработки необходимых прикладных документов. Кроме того, операционная модель вносит вклад в изменение правовых актов, способствующих добровольческой деятельности, и разъясняет необходимость таких изменений для законодателя. Для содействия волонтерской деятельности необходима государственная политика и усиленная поддержка со стороны политически значимых лиц, а также средства для эффективной организации добровольного спасательного движения на областном уровне.

Операционная модель может быть использована в том числе в других областях Украины, и с ее помощью можно создать такую систему работы с добровольцами (в том числе сеть ГСЧС и спасателей-добровольцев), которая будет соответствовать условиям Украины. Принципы операционной модели могут быть также использованы для создания и развития системы спасателей-добровольцев в других странах.

Приложения

Приложение 1. Принципы деятельности добровольцев в Эстонии⁹

Площадь Эстонии	45 227 км ²
Общая численность населения	1,3 млн
Количество профессиональных спасателей	1667
Количество добровольцев (реагирующие + профилактика)	2100
Количество профессиональных бригад	72
Количество добровольных бригад	117
Количество профессиональных спасателей с частичной занятостью	-
Законы, регулирующие организацию добровольческой спасательной деятельности	Закон о спасении, переведенный на русский язык, и переведенные на украинский язык другие юридические и административные документы, касающиеся добровольческой спасательной деятельности, были направлены в Днепропетровскую область в Государственную службу по чрезвычайным ситуациям
Досрочная пенсия	Нет
Социальные гарантии (страхование от несчастного случая или страхование жизни)	Государство не страхует профессиональных или добровольных спасателей через страховые компании, а только посредством Закона о спасении (добровольцы) и Закона о спасательной службе (профессионалы). На спасателей и спасателей-добровольцев распространяются все меры рынка труда, включая меры возмещений по болезни
Компенсации в случае несчастного случая на работе	В настоящее время только профессиональные спасатели. Получение пособия планируется распространить и на добровольных спасателей
Источники финансирования	Государство, МСУ, предприниматели

⁹ Министерство внутренних дел. (2013). *Государственные направления в развитии добровольческой спасательной деятельности 2013-2016*. https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Vabatahtlikud/riiklikud_suunad_vabatahtliku_paaste_arengu.pdf (информация, касающаяся спасателей-добровольцев, была исправлена по состоянию на 20.04.2020 г., добавлены поля данных) (на эстонском языке).

Отношения спасателя-добровольца с работодателем	Договоренность, в том числе устная договоренность о том, можно ли и в какой степени можно заниматься добровольной деятельностью наряду с основной работой
Договор между добровольным спасательным подразделением и государством/МСУ об участии в добровольной превентивной и спасательной деятельности. Устанавливаются обязанности и ответственность сторон	Да
Заработная плата	Нет. Для мотивации – благодарственные грамоты, сувениры, медали

Приложение 2. Формы деятельности спасателей-добровольцев в Эстонии

Организация / лицо	Количество подразделений / членов	Тип организации / договоры	Сфера деятельности
<p>Резервная спасательная группа (РСГ)</p> <p>1. Северо-Эстонская РСГ</p> <p>2. Западно-Эстонская РСГ</p> <p>3. Вирумааская РСГ</p>	<p>3 подразделения</p> <p>Северо-Эстонская РСГ: 139 членов</p> <p>Западно-Эстонская РСГ: 13 членов</p> <p>Вирумааская РСГ: 35 членов</p>	<p>Некоммерческое объединение (НКО)</p> <p>Договор со Спасательным департаментом Эстонии</p> <p>Кроме того, ряд договоров о сотрудничестве с Департаментом полиции и погранохраны (поиск для работ, спасения на море), с МСУ и т. д.</p> <p>Согласно договору со Спасательным департаментом Эстонии, Западная РСГ занимается только превентивной работой. Кроме того, у них имеется договор со Спасательным департаментом в отношении спасения на море</p>	<p>Совместные дежурства с профессиональными спасателями, спасательные работы</p> <p>Поисково-спасательные работы с собаками, включая помощь полиции</p> <p>В сотрудничестве с МСУ – обеспечение первичного тушения пожаров, охраны правопорядка и оказания первой помощи на острове Аэгна в летний период</p> <p>Превентивная деятельность</p>
<p>Общество или объединение</p>	<p>117 добровольных спасательных бригад (96 НКО) и 1520 волонтеров. Из 96 НКО 10 НКО управляют двумя или более бригадами</p>	<p>Некоммерческое объединение (НКО)</p> <p>Договор со Спасательным департаментом Эстонии</p>	<p>Самостоятельные спасательные работы (например, горение сухой прошлогодней травы, небольшие лесные и ландшафтные пожары, горящие мусорные баки)</p> <p>Первый, кто реагирует на спасательные работы, включая пожары, ДТП и пр.</p> <p>Превентивная деятельность</p>

<p>МСУ</p>	<p>8 спасательных бригад</p> <p>В МСУ по найму работают главы спасательных бригад (8 человек), остальная часть бригады состоит из спасателей-добровольцев – всего 78 добровольцев</p>	<p>У МСУ заключен договор со Спасательным департаментом Эстонии</p> <p>У спасателей-добровольцев заключен договор с МСУ</p>	<p>Самостоятельные спасательные работы (например, горение сухой прошлогодней травы, небольшие лесные и ландшафтные пожары, горящие мусорные баки)</p> <p>Первый, кто реагирует на спасательные работы, включая пожары, ДТП и пр.</p> <p>Превентивная деятельность</p>
<p>Партнерские организации</p>	<p>29 организаций в различных формах (НКО, коммерческие организации и т. д.), которые в качестве партнеров Спасательного департамента Эстонии занимаются превентивной деятельностью. 150 добровольцев</p>	<p>Договор со Спасательным департаментом Эстонии</p>	<p>Превентивная деятельность</p>
<p>Физические лица, сосредоточенные в совместных дежурствах при профессиональных спасательных бригадах</p>	<p>169 спасателей-добровольцев</p>	<p>Заключено соглашение доброй воли между Спасательным департаментом Эстонии и лицом</p>	<p>Спасательные работы</p> <p>Превентивная деятельность</p>

Приложение 3. Получение статуса спасателя-добровольца в Эстонии, деятельность и освобождение от статуса¹⁰

Правовой акт	Закон о спасении
Требования к лицу	Не младше 18 лет, соответствует требованиям профессиональной пригодности
Задатки, исключения	Запрещается принимать лиц с ограниченной дееспособностью, зависимостью или психическими расстройствами, инвалидностью (лиц с инвалидностью, напр., с физическим недостатком здоровья, можно принимать, напр., для выполнения превентивной работы)
Требования к личностным характеристикам	Стрессоустойчивость, умение работать в команде, честность, добросовестность, решительность и ответственность, коммуникативные навыки
Требования к физической подготовке	Должен обеспечить надлежащее выполнение задач по спасению; к выполнению задач, требующих специальной подготовки, применяются требования, предусмотренные для спасателей
Проверка состояния здоровья	Доброволец подтверждает состояние своего здоровья действующей медицинской справкой водителя моторно-транспортного средства. Следующая проверка проводится по истечению срока действия медицинской справки. Максимальное время составляет 10 лет, но семейный врач может принять решение и о более коротком сроке
Обучение	2-ступенчатое: 1-я ступень – 34 часа обучения, 2-я ступень – 36 часов обучения
Документы, которые должны быть представлены при подаче заявки	Письменное заявление, копия удостоверяющего личность документа, справка о состоянии здоровья, 2 фотографии. Кандидату нужно подать только заявление – Спасательный департамент Эстонии получает все документы о человеке, включая фотографии, через веб-среду электронного государства. Должно быть пройдено обучение 1-й ступени в электронной среде
Возмещение расходов	Спасательный департамент может возмещать расходы на транспорт, связь и другие необходимые расходы, связанные с участием в спасательных или профилактических работах
Социальные гарантии	В случае смерти или полученной в спасательных работах травмы или болезни спасателя-добровольца
Освобождение от статуса	По инициативе спасателя-добровольца, в случае несоответствия условиям, в случае ненадлежащего поведения

¹⁰ Министерство внутренних дел. (2013). *Государственные направления в развитии добровольческой спасательной деятельности 2013-2016*. https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Vabatahtlikud/riiklikud_suunad_vabatahtliku_paaste_arengu.pdf (информация, касающаяся спасателей-добровольцев, была исправлена по состоянию на 20.04.2020 г.) (на эстонском языке).

Приложение 4. Стандарты Европейского союза в отношении средств индивидуальной защиты¹¹

1. Стандарты для защитной одежды пожарных: EN 469:2006 и EVS-EN ISO 13688:2013
2. Стандарт для сапог: EN ISO 15090:2012
3. Стандарт для защитных перчаток пожарных: EN 659:2003 + A1:2008, EN 388:2016+ A1:2018, EN 407:2004 и EN 420:2003+A1:2009
4. Стандарт в отношении перчаток для спасателей: EN 388:2016+A1:2018 и EN 420:2003+A1:2009
5. Стандарт в отношении касок: EN 443:2008, EVS-EN 16471:2015 и EVS-EN 16473:2015
6. Стандарт в отношении подшлемника: EN 13911:2017

¹¹ Регламент Европейского парламента и Совета (ЕС) 2016/425 от 9 марта 2016 года в отношении средств индивидуальной защиты и отмене директивы Совета 89/686 / ЕЭС, *Официальный журнал Европейского союза* L 81/51, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0425> (на английском языке).