

УДК 614.8

*Кулешов М. М., к.т.н., проф., НУЦЗУ,
Руденко С. Ю., к.т.н., НУЦЗУ*

**ЩОДО РОЗРОБКИ НОВОЇ КОНФІГУРАЦІЇ ТА МЕХАНІЗМІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ**

В статті запропоновані нові підходи до побудови окремих складових частин системи забезпечення пожежної безпеки міст та населених пунктів України і механізми їх реалізації в основу якої покладається розбудова місцевої і добровільної пожежної охорони та підвищення ролі і міста з цього питання місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування що дозволить, у разі їх запровадження, вирішити проблему протипожежного захисту малих населених пунктів України.

Ключові слова: *пожежна безпека, пожежна охорона, система забезпечення пожежної безпеки, органи влади, підрозділи.*

The article proposed new approaches to the construction of individual system components ensure fire safety of cities and settlements of Ukraine and mechanisms for their implementation which was based relies development of local and volunteer fire protection and the role and cities on the issue of local government and local governments that will in the event of their introduction, to solve the problem of fire protection small settlements of Ukraine.

Keywords: *fire safety, fire protection, fire safety system, authorities units.*

Постановка проблеми. Забезпечення пожежної безпеки (ПБ) є невід'ємною частиною державної політики щодо охорони життя та здоров'я людей, національного багатства й навколишнього природного середовища.

Питання дослідження стану пожежної безпеки адміністративно-територіальних одиниць незмінно залишаються актуальними протягом багатьох років. Це пов'язано, насамперед, з тим, що щорічно пожежі забирають тисячі людських життів, завдають великої економічної шкоди і часто неправної шкоди довкіллю. В даний час в Україні ситуацію з пожежами слід оцінювати, як досить складну. Вона вимагає постійної уваги з боку органів державної влади. Прогноз розвитку обстановки на найближчі 3-5 років несприятливий.

В умовах економічної нестабільності різко посилюється небезпека ви-

никнення великих пожеж, техногенних аварій і катастроф. Особливо вразливими в цьому відношенні є регіони зі складними інженерними спорудами (атомними та іншими електростанціями, нафто- і газопроводами, транспортними системами), потенційно небезпечними виробництвами і великими промисловими об'єктами, природно-кліматичними умовами.

Дуже складна ситуація склалася із забезпеченням ПБ у сільській місцевості, де виникає більш третини загальної кількості пожеж. Гасіння цих пожеж ускладнюється великою віддаленістю підрозділів, що забезпечують державну пожежну охорону (ПО) та низьким рівнем технічної оснащеності протипожежних формувань. За останні п'ять років кількість підрозділів, які забезпечують місцеву пожежну охорону (МПО), що несуть цілодобове чергування у сільській місцевості, зменшилося більш ніж на 30%. Пожежна техніка, яка знаходиться на балансі цих підрозділів, на 98% вичерпала свій ресурс. В цілому, з причин економічної нестабільності і зміни форм власності в аграрному секторі, МПО протягом дев'яностих років минулого століття і початку першого десятиріччя 21 століття, була практично зруйнована. Самі підрозділи, які забезпечують державну ПО, по охороні населених пунктів районів сільської місцевості не в змозі оперативно реагувати на пожежі у віддалених районах, а збільшення їх кількості є економічно недоцільним.

Невідкладного вирішення на рівні органів державної влади і органів місцевого самоврядування потребують питання, спрямовані на зміцнення пожежної безпеки в країні. Саме питання організації ПБ в межах адміністративно-територіальних одиниць є предметом даного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Термін "пожежна безпека" трактується, як відсутність неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж та пов'язаної з ними можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю [5]. Пожежна безпека забезпечується стандартами, будівельними нормами, правилами облаштування електроустановок та іншими нормативними актами, які регламентують вимоги ПБ шляхом реалізації відповідних організаційних, інженерно-технічних та інших заходів. Реалізація заходів з забезпечення ПБ є однією з функцій відповідних органів управління на державному, регіональному і місцевому рівнях.

Питанням управління ПБ, правового регулювання цих процесів присвячені роботи ряду вчених [1–4] в яких на основі досліджень діючого законодавства України, стану з пожежами і їх наслідками, аналізу діяльності державної ПО розглядаються проблеми нормативно - правового регулювання діяльності у сфері ПБ та пропонується структурна перебудова системи пожежної безпеки, яка орієнтована, в основному, на разбудову та реформування державної ПО та її органів управління. Значна увага приділена термінології сфери ПБ. Використовується поняття "система забезпечення пожежної безпеки"(СЗПБ) під якою розуміють сукупність міністерств, відомств, підприємств, організацій і установ, які у тому чи іншому ступені задіяні у попередженні і ліквідації пожеж в державі. Відповідно до діючого законо-

давства України, [5] з метою захисту життя і здоров'я громадян, приватної, колективної та державної власності від пожеж, підтримання належного рівня пожежної безпеки на підприємствах, установах, організаціях і в населених пунктах передбачено створення ПО, основними завданнями якої є:

- забезпечення пожежної безпеки;
- запобігання виникненню пожеж та нещасним випадкам під час пожеж;
- гасіння пожеж, рятування населення, а також надання допомоги у ліквідації наслідків інших надзвичайних ситуацій.

Пожежна охорона України за видами поділяється на державну, відомчу, місцеву та добровільну [5]. Кожен вид ПО складається з окремих органів управління та підрозділів і керується у своїй діяльності відповідними положеннями [6–8]. Тобто ПО розглядається, як сукупність створених у встановленому порядку органів управління, служб і підрозділів, призначених для організації профілактики пожеж, їх гасіння та здійснення аварійно-рятувальних робіт.

Наприклад, забезпечення державної ПО відповідно до повноважень покладається на:

- органи та підрозділи центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки;
- державні пожежно-рятувальні підрозділи (частини) оперативно-рятувальної служби цивільного захисту;
- допоміжні служби, призначені для забезпечення ПБ;
- навчальні заклади цивільного захисту, науково-дослідні установи, об'єкти центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту та здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки;
- державний центр сертифікації центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Згідно положення про державну ПО (остання редакція станом на 2012 р.) [6], основними завданнями Державної ПО є:

- організація розроблення та впровадження організаційних і науково-технічних заходів та нормативне регулювання в галузі пожежної безпеки;
- здійснення державного пожежного нагляду, запобігання пожежам і нещасним випадкам на них;
- гасіння пожеж, рятування людей та надання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф і стихійного лиха, розв'язання окремих завдань мобілізаційної підготовки.

Разом з тим, сьогодні слід розуміти те, що державна пожежна охорона, як комплексний вид діяльності, який поєднував функції державного пожежного нагляду та гасіння пожеж, де-факто припинила існування у зв'язку зі створенням на базі підрозділів державної ПО оперативно-рятувальної служби ДСНС України та об'єднанням наглядових органів з питань пожежної без-

пеки з органами нагляду у сфері техногенної безпеки з доповненням складовою контролю питань ЦЗ. Тобто ДПО, як цілісна сукупність профілактичних, оперативно-тактичних та управлінських органів і підрозділів, навчальних і науково-дослідних закладів, що об'єднувалася загальною метою, взаємозв'язком і взаємозалежністю здійснюваних функцій, спільним використанням закріплених за ними матеріальних, трудових та інформаційних ресурсів і наявністю одного органу управління на даний час не існує. Можливості державних пожежно-рятувальних підрозділів (частини, загонів) оперативно-рятувальної служби ДСНС України щодо протипожежного захисту населених пунктів України і зокрема в районах сільської місцевості, обмежені наявними матеріально-технічними, фінансовими і кадровими ресурсами.

Проблему забезпечення протипожежного захисту населених пунктів змогли б вирішити підрозділи МПО порядку утворення яких регламентується "Положенням про місцеву пожежну охорону" [7]. Цей вид ПО створюється органами виконавчої влади за погодженням з територіальним органом ДСНС України в населених пунктах, де немає підрозділів ДСНС, для забезпечення пожежної безпеки. На жаль, з причин які відзначалися вище, процес формування зазначеного виду охорони іде дуже складно, а в багатьох регіонах і зовсім з негативною динамікою.

Окремої уваги заслуговує добровільна ПО [8], яка створюється в таких організаційно-правових формах як:

- громадська організація;
- громадський фонд;
- підрозділ добровільної пожежної охорони.

Громадська організація, як складова добровільної ПО представлена в Україні у вигляді добровільного пожежного товариства одним з основних завдань якого є сприяння органам державної влади та органам місцевого самоврядування у забезпеченні пожежної та техногенної безпеки. Але вона не об'єднує у своїх рядах підрозділи добровільної ПО і не ставить перед собою таку мету [9].

Саміж підрозділи добровільної ПО представлені в основному у вигляді добровільних пожежних дружин, команд (ДПК) тільки на підприємствах, в установах та організаціях, які утворюються за рішенням їх керівників [8]. Відповідно до існуючого положення, орган місцевого самоврядування може приймати рішення щодо утворення або сприяння утворенню пожежної дружини (команди) у межах адміністративно-територіальної одиниці, однак з причин відсутності належного правового механізму з реалізації державної політики у цій сфері, на місцевому рівні ці питання не вирішуються. Разом з тим, у світі накопичений дуже багатий позитивний досвід роботи з цьому напрямку [10].

Підрозділи добровільної ПО у більшості європейських країн є основою системи протипожежного захисту населених пунктів і складають до 80 % загальної чисельності від усіх підрозділів ПО. Добровільна ПО цих

країн (Німеччина, Франція, Австрія, Італія) організована на принципах матеріального стимулювання (повної або часткової оплати праці) керівної ланки і основного технічного персоналу.

Діяльність решти членів Добровільної ПО стимулюється пільгами, погодинною оплатою праці за виконання роботи з гасіння пожеж, або за час чергування в пожежному депо. Слід зазначити, що практично у всіх країнах Європи дуже широко застосовується моральне стимулювання добровільних пожежних у вигляді нагород, відзнак, громадської подяки. Престижність добровільних пожежних стала можливою завдяки високим моральним устоям і історичним традиціям, заснованим на повазі до професії пожежного, піднятті престижу цієї професії в суспільній думці, допомогою в реалізації органами влади цих країн політики в галузі пожежної безпеки.

Постановка завдання. Завданням є розробка механізмів державного управління з побудови та запровадження нової конфігурації системи протипожежного захисту населених пунктів України.

Виклад основного матеріалу. Пропонуються, з урахуванням існуючого розподілу України на адміністративно-територіальні одиниці, зміни інституційної інфраструктури проведення державної політики з питань забезпечення пожежної безпеки міст та населених пунктів України за підходами наведеними в табл. 1.

Таблиця 1

Загальні підходи до побудови окремих складових частин системи забезпечення пожежної безпеки міст та населених пунктів України

Нумерація населених пунктів	Адміністративно-територіальні одиниці	Види підрозділів пожежної охорони, які забезпечують протипожежний захист
1	Обласні центри, м. Київ	Підрозділи, які забезпечують державну пожежну охорону(ДПРЗ, ДПРЧ)
2	Міста обласного підпорядкування (значення) : а) з населенням 30 тис.чол. і більше б) з населенням до 30 тис.чол.	Змішані підрозділи державної і місцевої пожежної охорони Змішані підрозділи місцевої і добровільної пожежної охорони
3	Міста районного значення	Змішані підрозділи місцевої і добровільної пожежної охорони
4	Селища міського типу	Підрозділи добровільної пожежної охорони у кожному селищі
5	Селища і села	Підрозділи добровільної пожежної охорони в межах створених зон обслуговування

Наведені підходи передбачають докорінну перебудову системи організації протипожежного захисту населених пунктів на місцевому рівні, в основу якої покладається розбудова місцевої і добровільної ПО та підвищення ролі і міста з цього питання місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування, використовуючи досвід інших країн світу. Зокрема, пропонується покласти на місцеві органи влади і органи місцевого самоврядування повноваження та завдання із створення і утримання у межах визначеної за їх рішенням штатної чисельності пожежно-рятувальних підрозділів МПО з визначенням місць їх дислокації. При чому, у містах з чисельністю населення 30 тис. і більше є доцільним створення змішаних (сумісних) підрозділів державної і місцевої ПО з домінуванням державної складової, а у містах з населенням до 30 тис. – місцевої і добровільної ПО з домінуванням кадрів МПО (розподіл міст по чисельності населення у бік збільшення, або зменшення може бути змінений). Селища міського типу, селища і села однозначно потребують утворення підрозділів добровільної ПО у вигляді ДПК, які поділяються на такі категорії:

перша – з цілодобовим чергуванням добровільних пожежних у складі чергового караулу в пожежному депо;

друга – з цілодобовим чергуванням диспетчера добровільної пожежної команди та водіїв пожежних машин і знаходженням інших добровільних пожежних зі складу чергового караулу за місцем роботи (навчання) або за місцем проживання;

третя – з цілодобовим чергуванням диспетчера добровільної пожежної команди і перебуванням всіх добровільних пожежних та водіїв пожежних машин зі складу чергового караулу за місцем роботи (навчання) або проживання.

Рішення щодо визначення категорії ДПК для кожного окремого населеного пункту повинен визначати місцевий орган виконавчої влади та орган місцевого самоврядування, виходячи з рівня пожежної безпеки населеного пункту та наявності загрози виникнення пожеж і інших видів небезпечних подій. Такі ДПК мають бути у всіх селищах міського типу.

У селищах підрозділи ДПО утворюються в межах створених зон обслуговування (ДПК знаходиться у найбільш крупному населеному пункті зони).

Використовуючи вищезазначені підходи є доцільним, у найближчі роки, послідовно здійснити проектування реорганізації ПО в державі з урахуванням місцевих особливостей регіонів. Основну увагу, при цьому, слід зосередити на:

– формуванні нової конфігурації пожежної охорони (підрозділів ПО) та організації її діяльності;

– перегляді законодавче – правових механізмів регулювання відносин у сфері ПБ;

– розробки і реалізації заходів ПБ в рамках цільових державних програм;

– запровадженні економічних механізмів з метою сприяння діяльності

добровільних пожежних та об'єднань пожежної охорони через систему заохочень, пільг та матеріального стимулювання;

– проведенні протипожежної пропаганди та навчання населення заходами пожежної безпеки;

– залученні населення до забезпечення пожежної безпеки;

– науково-технічному забезпеченні пожежної безпеки;

– інформаційному забезпеченні в галузі пожежної безпеки;

– виробництві пожежно-технічної продукції.

Висновки. Запровадження запропонованих підходів та механізмів державного управління, в основу яких покладається розбудова місцевої і добровільної ПО та підвищення ролі і міста з цього питання місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування, сприятиме вирішенню багаторічної проблеми протипожежного захисту малих населених пунктів України та більш раціональному використанню фінансових і матеріальних ресурсів які виділяються на боротьбу з пожежами.

Список використаних джерел

1. Доманський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки) : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. А. Доманський. – Х., 2004. – 201 с.

2. Труш О. О. Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02 – механізми державного управління / О. О. Труш. – Х., 2003. – 13 с.

3. Удод М. В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні : дис. ... к.ю.н. : 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / М. В. Удод. – Ірпінь, 2004. – 219 с.

4. Удилов В. П. Технология формирования и управления системой обеспечения пожарной безопасности в крупных региональных образованиях : дис.... д-ра техн. наук : 05.13.01 : Иркутск, 2003. – 378 с.

5. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс]: Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/5403-17.

6. Положення про Державну пожежну охорону [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 1994 р. № 508. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/108-2010-%D0%BF>.

7. Про затвердження Положення про місцеву пожежну охорону [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету міністрів України від 24.02.2003 р. № 202. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/202-2003-%D0%BF>.

8. Про затвердження Положення про добровільну пожежну дружину

(команду) [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету міністрів України від 17.07.2013 р. № 564/ – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/136-2009-%D0%BF>.

9. Статут добровільного пожежного товариства України. Затверджений VI-м з'їздом добровільного пожежного товариства 26.09.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dpou.info/index.php?page=1337532705>.

10. Макаркин С. В. Муниципальная система обеспечения пожарной безопасности (сравнительно-правовой анализ) [Электронный ресурс] / С. В. Макаркин // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2006. – Вып. 13 (68). – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalnaya-sistema-obespecheniya-pozharnoy-bezopasnosti-sravnitelno-pravovoy-analiz#ixzz3PgD7X5Ct>.