

М. В. Андрієнко

доктор наук із державного управління, доцент,
підполковник служби цивільного захисту,
начальник науково-дослідного центру заходів цивільного захисту
Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту

НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

У статті конкретизовано змістове наповнення поняття пожежної безпеки. Наведено перелік факторів, що сприяють досягненню стану пожежної безпеки на різних рівнях. Із метою розроблення якісного інформаційного та документального забезпечення запропоновано почати роботу над Концепцією забезпечення пожежної безпеки. Досліджено особливості організації пожежної охорони. Розглянуто пожежний аудит як додатковий інструмент державного регулювання пожежної безпеки в Україні.

Ключові слова: пожежна безпека, система пожежної безпеки, державне регулювання, забезпечення пожежної безпеки, державний пожежний нагляд.

Постановка проблеми. Пожежна безпека є важливою складовою частиною національної безпеки держави, забезпечення якої традиційно є одним із напрямів регулювання та нагляду на макрорівні, неефективна реалізація якого може стати причиною масштабних збитків, матеріальних і людських втрат. Система пожежної безпеки має багатофункціональну структуру. В її забезпеченні беруть участь органи державної влади всіх рівнів, органи місцевого самоврядування, громадські організації, громадяни країни. Система пожежної безпеки має будуватися, перш за все, на статистичних даних, отриманих під час встановлення причин пожеж. Інакше заходи із забезпечення пожежної безпеки, які проводяться, не матимуть продуктивного значення. У сучасних умовах, які характеризуються збільшенням числа надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, на науковому та прикладному рівнях абсолютно справедливо дедалі більше уваги приділяється питанням забезпечення пожежної безпеки. Проблема державного регулювання в галузі забезпечення пожежної безпеки має комплексний характер і включає в себе вирішення питань транскордонного характеру, оптимізації і правильного застосування норм законодавства.

Для ефективного функціонування системи забезпечення пожежної безпеки, як і будь-якої соціальної системи, необхідна ретельна регламентація її діяльності. Це передбачає, перш за все, створення сучасної законодавчої та нормативно-правової бази, розроблення регулятор-

них механізмів контролю та нагляду за станом пожежної безпеки у масштабах держави. Усі означені факти підтверджують доцільність проведення досліджень традиційних і перспективних напрямів державного регулювання пожежної безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Напрями державного регулювання пожежної безпеки на теоретичному рівні знаходять своє відображення у численних працях сучасних дослідників проблемних аспектів державного управління. Так, В.Ф. Гречанінов досліджує основні риси технології моніторингу пожежної безпеки [1], О.В. Гулак визначає основоположні засади нормативного регулювання пожежної безпеки лісів, звертається до окремих аспектів нормативного регулювання забезпечення пожежної безпеки лісів в Україні [2; 3] та конкретизує окремі організаційно-правові аспекти забезпечення пожежної безпеки в Україні [4], В.Ю. Дендаренко пропонує модель процесу управління станом пожежної безпеки [5], С.Я. Кравців, О.М. Соболев, А.Г. Коссе обґрунтовує ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки [6], І.П. Кринична, С.В. Говорун визначають організаційно-правові та функціональні засади державного управління пожежною безпекою країни [7], О.М. Мартин досліджує суть та зв'язок пожежної безпеки як складової частини національної безпеки з її економічною безпекою [8], В.Ю. Назаренко узагальнює організаційно-правовий механізм державно-

го управління пожежною безпекою в Україні [9], а також висвітлює питання добровільної пожежної охорони за кордоном як складника організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою [10], Т.В. Парпан цікавиться сучасним станом правового регулювання пожежної безпеки в Україні [11]. Однак не втрачають актуальності дослідження, що позиціонують пожежну безпеку як об'єкт державного управління і конкретизують вектори модернізації та оптимізації цього процесу на рівні владних структур.

Мета статті. Головною метою є дослідження сучасних напрямів державного регулювання пожежної безпеки в Україні, виявлення вад у системі державного регулювання пожежної безпеки та окреслення заходів для їх мінімізації або усунення.

Виклад основного матеріалу. Пожежна безпека – це стан захищеності особистості, майна, суспільства і держави від пожеж та їх наслідків. Досягненню стану пожежної безпеки сприяють такі фактори:

- напрями нормативно-правового регулювання і реалізації заходів державного рівня у сфері пожежної безпеки;
- формування служб пожежної охорони, організація і контроль їх діяльності;
- розроблення і реалізація заходів пожежної безпеки;
- реалізація прав, обов'язків і відповідальності у сфері забезпечення пожежної безпеки;
- рівень виробництва пожежно-технічної продукції;
- виконання різного роду робіт і надання послуг щодо забезпечення пожежної безпеки;
- проведення заходів протипожежної пропаганди та організація навчання населення правильному виконанню заходів забезпечення пожежної безпеки;
- організація інформаційного забезпечення в галузі пожежної безпеки;
- організація обліку, ведення статистики пожеж та збір інформації щодо їх наслідків;
- організація Державного пожежного нагляду та інших контрольних функцій у сфері забезпечення пожежної безпеки;
- гасіння пожеж і проведення аварійно-рятувальних робіт;
- запровадження особливого протипожежного режиму у необхідних випадках;
- організація науково-технічного забезпечення пожежної безпеки;

– проведення ліцензування діяльності щодо забезпечення пожежної безпеки та підтвердження рівня відповідності продукції і послуг в галузі пожежної безпеки встановленим нормам.

Створення умов для стабілізації усіх названих факторів у більшості випадків є завданням державного рівня, а отже, має реалізуватись у межах державного регулювання пожежної безпеки в Україні.

На підґрунті аналізу досліджень причин виникнення пожеж, що сталися в Україні, на об'єктах, обладнаних системами протипожежної охорони, встановлено, що в середньому в 30% випадків наявні системи не виконали своєї основної функції. Низький рівень ефективності систем протипожежної захисту на цих об'єктах призводив до нездатності вчасно, на ранній стадії виявити факт виникнення пожеж, що призводило до їх виявлення уже на стадії значного розвитку. Наслідком є великі матеріальні збитки, а в ряді випадків – і загибель людей. Таким чином, одним із сучасних напрямів державного регулювання пожежної безпеки має стати посилений моніторинг та контроль стану систем протипожежної охорони.

Дійсно, системи протипожежної охорони є невід'ємною складовою частиною оснащення підприємства сучасними засобами техніки безпеки та охорони праці, а також ключовою складовою системи пожежної безпеки об'єктів захисту. Оскільки технічні засоби пожежної охорони постійно ускладнюються, підвищується ефективність і розширюється їх спеціалізація, вони мають бути грамотно спроектовані, монтовані та постійно професійно обслуговуватись.

Як засвідчує практика, неефективна робота систем протипожежної охорони здебільшого спричинена невідповідною якістю робіт організацій, які виконують роботи з монтажу цих систем. Такі організації не завжди повною мірою забезпечені кваліфікованими спеціалістами та лабораторно-аналітичним приладдям для проведення контролю якості протипожежних систем. Відсутність у штаті організації кваліфікованих спеціалістів з оцінки якості та ефективності монтованих систем протипожежного захисту, що здійснюють затвердження виконаних робіт, також не дозволяє виявляти дефекти та порушення на стадії введення в експлуатацію систем, а часто і на стадії їх проектування.

Подібні проблеми є притаманними для об'єктів у будь-якій галузі промисловості. Прийом робіт у сфері забезпечення протипожеж-

ної безпеки на об'єктах здійснюють переважно співробітники, які не мають спеціальних знань і практичних навиків оцінки якості робіт у сфері пожежної безпеки. І, в першу чергу, вони формують висновки про відповідність виконаних робіт на підставі переліку документів та обладнання, викладених у технічному заданні на виконання робіт, які, як правило, підготовлені некомпетентними в цій галузі фахівцями. У цьому випадку аргументом якості робіт є підтвердження ліцензованої організації, що за наявних інструментів ліцензійного контролю є досить необ'єктивним інструментом. Часто органи, що здійснюють ліцензійний контроль, не можуть повною мірою оцінити виконання ліцензіатом вимог, що висуваються до проектування, монтажу, технічного обслуговування та ремонту засобів забезпечення пожежної безпеки будівель і споруд, встановлених нормативними правовими актами та нормативно-технічними документами. Ця обставина зумовлена, в першу чергу, тим, що ліцензіат виконує свої роботи на об'єктах юридичних осіб, які не зацікавлені в надмірній увазі органів, які здійснюють державний пожежний нагляд, і, відповідно, в якості виконаних робіт. Органи державного пожежного нагляду не наділені повноваженнями щодо вивчення проектної документації і не мають повноважень щодо прийняття та введення об'єкта в експлуатацію. Цю обставину необхідно змінити шляхом негайного розширення повноважень органів державного нагляду за станом пожежної безпеки.

Відповідно до чинного законодавства, особи, відповідальні за порушення вимог пожежної безпеки, а також за інші правопорушення в галузі пожежної безпеки, можуть бути притягнуті до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності. Доцільним є посилення норм можливих покарань за дії або бездіяльність, що стають причинами виникнення пожеж, оскільки такі правопорушення спричиняють загибель людей, життя яких і безпека визнаються найбільшими цінностями у будь-якому високо розвинутому суспільстві.

В основі будь-якого ефективного регуляторного механізму має бути якісне інформаційне та документальне забезпечення його функціонування. Саме тому на державному рівні необхідно ініціювати підготовку науковими та освітніми установами проекту Концепції забезпечення пожежної безпеки, метою якої стане впровадження нових підходів в організації діяльності органів нагляду, підвищення рівня профілак-

тичної роботи під час збереження ефективності здійснення контрольних заходів, подальшого підвищення рівня захищеності населення та територій від надзвичайних ситуацій і пожеж. Попередником такого документу в Україні була Концепція Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 рр.

У Концепції забезпечення пожежної безпеки мають визначитися цілі та завдання діяльності наглядових органів державного регулювання пожежної безпеки та коло осіб, на яких поширюється її дія. Одним із наслідків покращення організації процесу державного регулювання пожежної безпеки може стати скорочення кількості перевірок – вони будуть частково замінені на документарні перевірки, зокрема завдяки нововведенням – передачі окремих функцій бізнес-структурам.

Так, одне з нововведень, яке можна запропонувати внести до Концепції забезпечення пожежної безпеки, – це підтвердження відповідності робіт (послуг) у сфері пожежної безпеки в рамках добровільних систем сертифікації. Якщо ще 3–4 роки тому перевірити інструментальними методами стан вогнезахисту на об'єкті міг тільки представник державного контролюючого органу (результати випробувань інших організацій інспектор не враховував), тепер цей вид послуг у міжнародній практиці може надавати будь-яка організація, акредитована в рамках добровільної системи сертифікації.

Концепція державного регулювання пожежної безпеки має бути прийнята з метою підвищення ефективності функціонування систем та елементів протипожежного захисту, а також підвищення рівня захищеності людей та майна від пожежі. Також необхідним заходом є стимулювання на державному рівні розвитку добровільних систем сертифікації продукції, робіт (послуг) у сфері пожежної безпеки. Якщо у процесі державного моніторингу експертам будуть представлені сертифікати відповідності на системи та елементи протипожежного захисту, під час проведення наглядових заходів повторна перевірка не буде проводитися.

Водночас на державному рівні необхідно організувати механізм підтвердження законності застосування результатів добровільної сертифікації систем та елементів протипожежної охорони.

Таким чином, органи державної влади можуть і мають передати частину функції нагляду

за пожежною безпекою приватним структурам через механізми розробки добровільних систем сертифікації у сфері підтвердження відповідності послуг. Невід'ємною частиною оптимізації напрямів державного регулювання пожежної безпеки має стати зменшення кількості перевірок щодо об'єктів малого і середнього підприємництва шляхом впровадження на них сучасних форм і методів роботи з оцінки відповідності об'єктів захисту вимогам пожежної безпеки.

У свою чергу, з боку бізнес-спільноти мають бути створені умови для передачі деяких наглядових функцій у сфері забезпечення пожежної безпеки: створені відповідні інститути, розроблено необхідний для їх успішного функціонування інструментарій. Нині урядом України було затверджено курс передачі деяких функцій регулювання в економіці від держави до приватного сектору. І хоча пожежна безпека є специфічною сферою відносин між державою і бізнесом, у сучасних умовах політичної нестабільності та воєнних дій на сході країни, бізнес-співтовариство змушене взяти на себе частину регуляторних та наглядових функцій щодо забезпечення пожежної безпеки.

Дієвим напрямом державного регулювання пожежної безпеки нині є встановлення вимог щодо організації пожежної охорони та контроль стану їх дотримання.

Під пожежною охороною розуміється сукупність створених у встановленому порядку органів управління, підрозділів та організацій, призначених для організації профілактики пожеж, їх гасіння та проведення покладених на них аварійно-рятувальних робіт.

До дій щодо попередження, ліквідації соціально-політичних, міжнаціональних конфліктів і масових заворушень пожежна охорона не залучається. Однак розширення меж її повноважень, за розумного контролю та регулювання діяльності, може стати одним із напрямів покращення стану державного регулювання пожежної безпеки в державі.

Ще одним напрямом контролю стану пожежної безпеки у розвинутих країнах світу є пожежний аудит. Пожежний аудит – це альтернатива перевірці об'єкта пожежною інспекцією, тільки без накладення штрафів і припинення діяльності суб'єктів господарювання, добровільна форма підтвердження того, що об'єкт захисту відповідає вимогам пожежної безпеки. Об'єкти, на яких проведена оцінка пожежного ризику, впродовж трьох років не вносяться до щорічно-

го плану проведення планових перевірок. Власник об'єкта, спільно з експертами, може виробити індивідуальну концепцію протипожежного захисту, яка підходить саме для його структури з урахуванням всіх можливих пожежних ризиків, й обладнати його тим комплексом установок протипожежного захисту, який мінімально необхідний для виконання вимог пожежної безпеки у межах державного регулювання пожежної безпеки.

На державному рівні необхідно чітко встановити вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення незалежної оцінки пожежного ризику. Основними цілями незалежної оцінки пожежного ризику є:

- залучення власника в управління системою забезпечення пожежної безпеки;
- пошук найбільш оптимальних рішень із забезпечення пожежної безпеки;
- реалізація заходів системи так званого «гнучкого нормування»;
- зниження адміністративних бар'єрів;
- підвищення рівня пожежної безпеки та відповідальності власників майна.

Таким чином, одним із напрямів оптимізації стану державного регулювання пожежної безпеки є передача ряду функцій державного контролю у приватну сферу або ж навіть самим суб'єктам господарювання та громадянам. Це дасть змогу скоординувати усі зусилля влади та наявні фінансові ресурси з метою модернізації традиційних і найбільш важливих заходів забезпечення пожежної безпеки державного рівня заради досягнення вищої міри їх ефективності. У пошуку ефективних форм державно-приватного партнерства у сфері забезпечення пожежної безпеки вбачаються перспективи подальших досліджень в обраній науковій царині.

Висновки і пропозиції. Проведене дослідження напрямів державного регулювання пожежної безпеки в Україні дало змогу зробити такі висновки.

1. Пожежна безпека – це стан захищеності особистості, майна, суспільства і держави від пожеж та їх наслідків. Забезпечення пожежної безпеки є однією з найважливіших функцій держави. До основних напрямів забезпечення пожежної безпеки в Україні належать: нормативно-правове регулювання і реалізація державних заходів у галузі пожежної безпеки; створення служб пожежної охорони і організація їх діяльності; розробка і реалізація заходів пожежної безпеки; проведення протипожежної пропаган-

ди та організація навчання населення заходам пожежної безпеки; інформаційне забезпечення в галузі пожежної безпеки; облік, ведення статистики пожеж та їх наслідків; гасіння пожеж та проведення аварійно-рятувальних робіт; ліцензування діяльності у сфері пожежної безпеки та підтвердження відповідності продукції і послуг в галузі пожежної безпеки тощо.

2. Хоча пожежна безпека є специфічною сферою відносин між державою і бізнесом, у сучасних умовах політичної нестабільності та воєнних дій на сході країни бізнес-співтовариство змушене взяти на себе частину регуляторних та наглядових функцій щодо забезпечення пожежної безпеки. З огляду на це, у межах державного регулювання пожежної безпеки в Україні доцільно, з одного боку, розширити повноваження органів державного нагляду за станом пожежної безпеки, а з іншого – організувати механізм підтвердження законності застосування результатів добровільної сертифікації систем та елементів протипожежної охорони, встановити вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення незалежної оцінки пожежного ризику, розширити межі використання пожежного аудиту, зменшити кількість перевірок, особливо для об'єктів малого і середнього бізнесу та створити умови і можливості для самозабезпечення пожежної безпеки суб'єктами господарської діяльності.

Список використаної літератури:

1. Гречанінов В.Ф. Основні риси технології моніторингу пожежної безпеки / В.Ф. Гречанінов // Системи обробки інформації. – 2014. – Вип. 2. – С. 263–268.
2. Гулак О.В. До основоположних засад нормативного регулювання пожежної безпеки лісів / О.В. Гулак // Митна справа. – 2014. – № 2(2.1). – С. 170–173.
3. Гулак О.В. Окремі організаційно-правові аспекти забезпечення пожежної безпеки в Україні / О.В. Гулак // International scientific journal. – 2015. – № 5. – С. 71–75.
4. Гулак О.В. Щодо окремих аспектів нормативного регулювання забезпечення пожежної безпеки лісів в Україні / О.В. Гулак // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2014. – № 1. – С. 73–77.
5. Дендаренко В.Ю. Модель процесу управління станом пожежної безпеки / В.Ю. Дендаренко // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія : Комп'ютерні технології. – 2014. – Т. 250. – Вип. 238. – С. 44–46.
6. Кравців С.Я. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / С.Я. Кравців, О.М. Соболев, А.Г. Коссе // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. – 2017. – Вип. 1. – С. 336–341.
7. Кринична І.П. Організаційно-правові та функціональні засади державного управління пожежною безпекою країни / І.П. Кринична, С.В. Говорун // Публічне урядування. – 2016. – № 1. – С. 146–156.
8. Мартин О.М. Пожежна безпека – складова національної безпеки: її суть та зв'язок з економічною безпекою / О.М. Мартин // Науковий вісник НЛТУ України. – 2013. – Вип. 23.1. – С. 291–300.
9. Назаренко В.Ю. Добровільна пожежна охорона за кордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою: досвід для України / В.Ю. Назаренко // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 2. – С. 340–347.
10. Назаренко В.Ю. Організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою в Україні / В.Ю. Назаренко // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 3. – С. 245–253.
11. Парпан Т.В. Сучасний стан правового регулювання пожежної безпеки в Україні / Т.В. Парпан // Право і суспільство. – 2013. – № 6.2. – С. 225–229.

Андриенко Н. В. Направления государственного регулирования пожарной безопасности в Украине

В статье конкретизировано содержательное наполнение понятия пожарной безопасности. Приведен перечень факторов, способствующих достижению состояния пожарной безопасности на разных уровнях. С целью разработки качественного информационного и документального обеспечения предложено начать работу над Концепцией обеспечения пожарной безопасности. Исследованы особенности организации пожарной охраны. Рассмотрен пожарный аудит как дополнительный инструмент государственного регулирования пожарной безопасности в Украине.

Ключевые слова: *пожарная безопасность, система пожарной безопасности, государственное регулирование, обеспечение пожарной безопасности, государственный пожарный надзор.*

Andrienko M. V. Directions of the state regulation of fire security in Ukraine

The article specifies the content of the concept of fire security. The list of factors contributing to the achievement of the state of fire security at various levels is given. In order to develop qualitative information and documentary support, it is proposed to begin work on the Concept of fire security. The features of the organization of fire protection are explored. The fire audit is considered as an additional instrument of state regulation of fire security in Ukraine.

Key words: *fire security, fire security system, state regulation, fire security, state fire supervision.*