

УДК – 351.001.73

Гулак Олена Василівна
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного
та фінансового права
Національний університет біоресурсів
і природокористування України

Гулак Елена Васильевна
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного
и финансового права
Национальный университет биоресурсов
и природопользования Украины

Gulac O.V.
Ph.D. in Law, Associated Professor
National University of Life and
Environmental Sciences of Ukraine

**ОКРЕМІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ
ОТДЕЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УКРАИНЕ
SOME ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF PROVIDING
FIRE SAFETY IN UKRAINE**

В статті здійснено аналіз функціонування державної системи забезпечення пожежної безпеки в Україні, відповідної нормативно-правової бази. Досліджено ризики та потенційні загрози ефективному забезпеченню пожежної безпеки в Україні.

Ключові слова: організаційно-правові аспекти, забезпечення пожежної безпеки, пожежна безпека.

В статье проведен анализ функционирования государственной системы обеспечения пожарной безопасности в Украине, соответствующей нормативно-правовой базы. Исследованы риски и потенциальные угрозы эффективному обеспечению пожарной безопасности в Украине.

Ключевые слова: организационно-правовые аспекты, обеспечения пожарной безопасности, пожарная безопасность.

The article analyzes the state system of fire safety in Ukraine, corresponding regulatory framework. Investigated the risks and potential threats of effective fire safety in Ukraine.

Keywords: organizational and legal aspects, providing of fire safety, fire safety.

Пожежна безпека населених пунктів, сіл, селищ та інших територій є одним із головних чинників, що впливають на добробут та розвиток держави. Питання безпеки та захисту населення в Україні, об'єктів архітектурного, історичного та національного надбання і території держави від пожеж та їх наслідків мають розглядатися як невід'ємна частина державної політики у сфері національної безпеки і державного будівництва, тобто як одна з найбільш важливих функцій діяльності вищого та центральних органів виконавчої влади України, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, міських, районних, районних у містах державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетів [1, с. 2].

У зв'язку з цим, аналіз принаймні окремих організаційно-правових аспектів забезпечення пожежної безпеки в Україні має важливе наукове значення. До того ж, з ним пов'язане дослідження таких важливих питань, як місце та ефективність держави у забезпеченні пожежної безпеки, взаємодія пожежної охорони із іншими державними органами, населенням та громадськими організаціями, вплив стану пожежної безпеки населених пунктів

і об'єктів на соціально-економічний розвиток держави, довкілля та добробут населення у цілому.

Процес розробки та реалізації дієвих заходів, спрямованих на мінімізацію ризику виникнення пожеж і зменшення розміру можливого збитку при загорянні здійснюється шляхом вирішення задач щодо формування та впровадження організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою. У той же час, на теренах української науки, питанню розробки конкретних висновків і пропозицій щодо вдосконалення організаційного і правового механізму державного управління пожежною безпекою в Україні присвячено не надто багато наукових праць [2].

Разом з тим, не можна применшувати доробку широкого кола науковців, що внесли свій вклад у розробку проблематики організаційно-правового забезпечення пожежної безпеки в Україні – екологів, фахівців у галузі державного управління, юристів різних галузей права, істориків, серед яких: В. Доманський [1], В. Колесніков [3], В. Назаренко [2; 4], С. Стащенко [5], С. Тараненко [6], О. Труш [7], М. Удод [8].

Зокрема, дослідження В. Доманського, який, вивчаючи пожежну безпеку як складову національної безпеки України та іманентну функцію держави, наголошував, що “організаційно-правові аспекти розвитку системи забезпечення пожежної безпеки в Україні є одними з ключових питань національної безпеки, оскільки вони стосуються не просто участі пожежної охорони України в ліквідації тих або інших негативних факторів, а її спроможності запобігати появі подібних факторів шляхом використання важелів адміністративно-правового управління” [1, с. 10].

Наразі, питання організаційно-правових засад забезпечення пожежної безпеки України у світлі реформи за змін основоположних засад та ідеології функціонування усієї системи державного апарату залишаються доволі актуальними, досить гостро дискутуються та вимагають, відповідно, детального наукового аналізу та розгляду різних підходів, а відтак і свого наукового відображення в межах науки адміністративного права.

Метою наукової статті є аналіз загальних організаційно-правових аспектів забезпечення пожежної безпеки в Україні, визначення кола проблемних питань у розрізі дослідження та формування власних висновків, спрямованих на розв'язання проблем, пов'язаних з безпечною життєдіяльністю людини, суспільства і держави у цілому.

Останні декілька десятків років історії людства пов'язані з прискоренням науково-технічного прогресу, введенням в експлуатацію промислових об'єктів з підвищеною пожежною небезпекою, впровадженням високо-енергонасичених технологій, збільшенням поверховості будинків та будівництва підземних споруд, широким застосуванням у виробництві та побуті синтетичних і полімерних матеріалів. Для України характерна і висока концентрація потенційно небезпечних підприємств, які несуть постійну загрозу виходу з-під контролю людини великої кількості сильнодіючих отруйних речовин, що можуть шкідливо впливати на здоров'я людей, тваринний та рослинний світ [1, с. 3], що насамперед зумовлене застарілим устаткуванням і відсутністю майже будь-якого оновлення матеріально-технічної бази. Так, наприклад, на балансі Мукачівської пожежної частини знаходяться тільки дві робочі пожежні машини, введені в експлуатацію ще понад 15 років назад. А оскільки місто є досить великим, то при виникненні пожеж, у віддалених селах і селищах Мукачівського району існує ймовірність, що вони можуть приїхати запізно чи двох машин може не вистачити для повного гасіння пожежі. Тож, забезпечення пожежних частин новими машинами та новим обладнанням є пріоритетним напрямом для вдосконалення державного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки у цілому.

Потрібно відзначити, що важливим аспектом досліджуваної проблеми є і те, що окремі регіони України, починаючи ще з XIX століття, знаходяться далеко не на однаковому рівні соціально-економічного розвитку і різняться між собою за станом пожежної безпеки, рівнем організації пожежної охорони, участю населення у розвитку пожежної справи, фінансовим та ресурсним

забезпеченням пожежно-рятувальних підрозділів та добровільних пожежних формувань.

Внаслідок диспропорції у розміщенні продуктивних сил, Україна зазнала значних техногенних навантажень, які, в свою чергу, ускладнили функціонування техносфери і супроводжуються посиленням антропогенної дії на довкілля. Крім того, велике навантаження регіонів промисловими і енергетичними об'єктами, об'єктами військово-промислового комплексу, з урахуванням значного зношення їх основних фондів, збільшує ймовірність виникнення пожеж та аварій, збитки від яких можна порівняти тільки із збитками від воєнних конфліктів.

Від пожеж потерпає не тільки економіка, а і культурні пам'ятники як національного, так і світового значення – театри, палаци, музеї, храми, бібліотеки тощо. Величезні втрати несе суспільство від лісових і торф'яних пожеж, внаслідок чого забруднюється повітряне і водне середовище, знищуються природні ресурси. Тільки-но цьогорічні масштабні пожежі як на території України, так і сусідньої Росії в черговий раз показали, яких розмірів можуть досягати лісові пожежі і до яких трагічних наслідків це може призвести. Надзвичайно тяжкі наслідки супроводжують лісові пожежі на багатьох континентах, зокрема, США та Австралія повсякчас потерпають від таких.

Аналіз різного роду ризиків та небезпек як техногенного, так і природного характеру запевнює в необхідності удосконалення державної політики щодо вирішення завдання надзвичайної ваги – поряд із забезпеченням сталого соціально-економічного розвитку країни ефективно супроводжувати формування безпечного стану життєдіяльності суспільства і кожної людини, забезпечувати належний рівень пожежної безпеки, удосконалювати відповідну нормативно-правову базу з урахуванням принципів міжнародного права. Подальший розвиток і ефективне реформування економіки України можливі лише за умови збереження існуючих матеріальних цінностей у державі та їх подальшого примноження. Руйнівна сила вогню зводить нанівець результати

людської праці не тільки теперішнього, а і попередніх поколінь. Наслідки від пожеж особливо тяжким тягарем відчуваються в сучасних умовах, коли вирішуються питання виходу з економічної кризи та подальшого зміцнення української держави.

У той же час, відсутність реформування в організації інституційних та організаційно-правових складових державної пожежної охорони, невиконання державних програм у сфері забезпечення пожежної безпеки призвели до прорахунків у визначенні основних напрямків внутрішньої політики держави щодо захисту населення і територій від пожеж та їх наслідків. Так, і Концепція Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012-2015 роки, затверджена Розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 29 грудня 2010 р. № 2348 [9], втратила чинність від 20.03.2014 р. на підставі Постанови Кабінету Міністрів від 5 березня 2014 р. № 71 «Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» [10]. Із самої назви останнього нормативно-правового акту, зрозумілим є те, що натомість прийнятого 2010 р. розпорядження нічого запропонованого не було. А значні техногенні, лісові та торф'яні пожежі, у тому числі і на території Чорнобильської зони в межах України в котрий раз підтверджують тезу щодо необхідності та нагальності розробки дієвого механізму стосовно вироблення та впровадження дієвих організаційно-правових засад забезпечення пожежної безпеки у цілому та у різних сферах суспільної життєдіяльності, а відтак насамперед обов'язкового прийняття відповідної Концепції на найвищому державному рівні.

Успішне вирішення цього питання можливе лише за умови науково обгрунтованого вивчення ситуації, що склалася у сфері пожежної безпеки та наданні конкретних пропозицій і рекомендацій щодо механізму її забезпечення. Від цього залежить наскільки повно держава зможе реалізувати конституційні права щодо безпеки життя людини та життєдіяльності населення.

Кодекс цивільного захисту України окрім державної пожежної охорони визначає і інших безпосередніх суб'єктів забезпечення пожежної безпеки. Так на потенційно небезпечних підприємствах, які віднесені до сфери управління відповідних центральних органів виконавчої влади, створюються підрозділи відомчої пожежної охорони [11, ст. 61]. У селах, селищах, містах, а також для охорони об'єктів де немає підрозділів державної пожежної охорони, органами місцевого самоврядування, за погодження з територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту, створюються підрозділи місцевої пожежної охорони [11, ст. 62]. Окрім того законодавець передбачив існування і добровільної пожежної охорони, яка, у свою чергу, може створюватися на підприємствах, в установах та організаціях з числа їх представників, а у населених пунктах – з числа громадян, що постійно проживають у зазначеному населеному пункті, з метою проведення заходів щодо запобігання пожежам та організації їх гасіння [11, ст. 63], що, на наше глибоке переконання має оптимізувати процес боротьби з пожежами, які виникають на локальному рівні.

В руслі вищевикладеного, не можемо не підтримати точку зору, згідно якої визначення та впровадження нових термінів з питань пожежної безпеки і перейменування “пожежної охорони” на “пожежно-рятувальну службу”, що найбільш чітко відповідає призначенню та суті діяльності, а також визначенню загальних правових, організаційно-управлінських, науково-технічних, економічних, соціальних та інших основ призначення забезпечення пожежної безпеки в Україні [1, с. 4].

Таким чином, на нашу думку, цілісна перебудова сфери забезпечення пожежної безпеки, спрямована на підвищення її ефективності має знаходитись у розрізі таких складових: створення цілісної концепції забезпечення пожежної безпеки держави відповідно до історичних, економічних, соціальних та культурних особливостей розвитку українського суспільства; удосконалення чинного законодавства у сфері пожежної безпеки України. Втім, найпершим кроком має бути оновлення матеріально-технічної бази безпосередньо

пожежних частин, яка, на жаль, нині знаходиться в жахливому стані та, на нашу думку, доволі часто є загрозою для пожежника-рятувальника, тим самим принижуючи престижність праці цієї категорії працівників, які у повсякденній діяльності ризикують власним життям заради інших.

Окремої уваги потребує аналіз напрямів реформування інституційного забезпечення пожежної безпеки в Україні в контексті адміністративної реформи з метою побудови сталої та ефективної її моделі.

Література:

1. В. А. Доманський. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки) : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.А. Доманський / Національна академія внутрішніх справ України. - К., 2004. - 22 с.

2. В. Ю. Назаренко організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою в Україні [Електронний ресурс] / В. Ю. Назаренко / Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 3 (42). – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/doc/2/14.pdf>

3. Колесніков В. В. Розслідування злочинів, пов'язаних з пожежами : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.09 / В. В. Колесніков. – Х. : НУВС, 2004. – 185 с.

4. В. Ю. Назаренко. Добровільна пожежна охорона за кордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою: досвід для України [Електронний ресурс] / В. Ю. Назаренко / Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 2 (41). – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-2/doc/5/07.pdf>

5. Сташенко С. І. Протипожежна діяльність земств Лівобережної України : дис. ... к.і.н. : спец. 07.00.01 "Історія України"/ С. І. Сташенко. – Черкаси, 2004. – 182 с.

6. Тараненко С. П. Протипожежна діяльність органів місцевого управління в Південній Україні в другій половині XIX – початку XX ст. :

історичний аспект : дис. ... к.і.н. : спец. 07.00.01 “Історія України” / С. П. Тараненко. – Черкаси, 2007. – 201 с.

7. Труш О. О. Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій (на прикладі Управління пожежної безпеки в Харківській області) : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / О. О. Труш. – Х., 2003. – 13 с.

8. Удод М.В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні: Монографія. – Донецьк: Норд-Прес, 2005. – 249 с.

9. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012-2015 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2010 р. № 2348: [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://rada.gov.ua/>.

10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 : [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://rada.gov.ua/>.

11. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України від 02.10.2012 р. № 5403-VI (Введення в дію 01.07.2013 р.). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403%D0%B0-17/paran5#n5>.

References:

1. V. A. Domans`ky`j. Derzhavne upravlinnya pozhezhnoyu bezpekoyu Ukrayiny` (organizacijno-pravovy`j analiz za materialamy` diyal`nosti Derzhavnogo departamentu pozhezhnoyi bezpeky`) : avtoref. dy`s... kand. yury`d. nauk: 12.00.07 / V.A. Domans`ky`j / Nacional`na akademiya vnutrishnix sprav Ukrayiny`. - K., 2004. - 22 s.

2. V. Yu. Nazarenko organizacijno-pravovy`j mexanizm derzhavnogo upravlinnya pozhezhnoyu bezpekoyu v Ukrayini [Elektronny`j resurs] / V. Yu. Nazarenko / Teoriya ta prakty`ka derzhavnogo upravlinnya. – 2013. – Vy`p. 3 (42).

– Rezhy`m dostupa : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/doc/2/14.pdf>

3. Kolesnikov V. V. Rozsliduvannya zlochy`niv, pov'yazany`x z pozhezhamy` : dy`s. ... k.yu.n. : specz. 12.00.09 / V. V. Kolesnikov. – X. : NUVS, 2004. – 185 s.

4. V. Yu. Nazarenko. Dobrovil`na pozhezhna oxorona za kordonom yak skladova organizacijno-pravovogo mexanizmu derzhavnogo upravlinnya pozhezhnoyu bezpekoyu: dosvid dlya Ukrayiny` [Elektronny`j resurs] / V. Yu. Nazarenko / Teoriya ta prakty`ka derzhavnogo upravlinnya. – 2013. – Vy`p. 2 (41).

– Rezhy`m dostupa : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-2/doc/5/07.pdf>

5. Stashenko S. I. Proty`pozhezhna diyal`nist` zemstv Livoberezhnoyi Ukrayiny` : dy`s. ... k.i.n. : specz. 07.00.01 “Istoriya Ukrayiny`”/ S. I. Stashenko. – Cherkasy`, 2004. – 182 s.

6. Taranenko S. P. Proty`pozhezhna diyal`nist` organiv misceвого upravlinnya v Pivdennij Ukrayini v drugij polovy`ni XIX – pochatku XX st. : istory`chny`j aspekt : dy`s. ... k.i.n. : specz. 07.00.01 “Istoriya Ukrayiny`” / S. P. Taranenko. – Cherkasy`, 2007. – 201 s.

7. Trush O. O. Strukturno-funktional`ne zabezpechennya tery`torial`nogo upravlinnya zapobigannjam ta likvidacijeyu nadzvy`chajny`x sy`tuacij (na pry`kladi Upravlinnya pozhezhnoyi bezpeky` v Xarkivs`kij oblasti) : avtoref. dy`s. ... k.derzh.upr. : specz. 25.00.02 “Mexanizmy` derzhavnogo upravlinnya” / O. O. Trush. – X., 2003. – 13 s.

8. Udod M.V. Administraty`vno-pravove reguljuvannya zabezpechennya pozhezhnoyi bezpeky` v Ukrayini: Monografiya. – Donecz`k: Nord-Pres, 2005. – 249 s.

9. Pro sxvalennya Koncepciyi Derzhavnoyi cil`ovoyi social`noyi programy` zabezpechennya pozhezhnoyi bezpeky` na 2012-2015 roky`: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny` vid 29 grudnya 2010 r. # 2348: [Elektronny`j resurs] – Rezhy`m dostupu: – <http://rada.gov.ua/>.

10. Pro opty`mizaciyu sy`stemy` central`ny`x organiv vy`konavchoyi vlady`: Ukaz Prezy`denta Ukrayiny` vid 9 grudnya 2010 r. # 1085 : [Elektronny`j resurs] – Rezhy`m dostupu: – <http://rada.gov.ua/>.

11. Kodeks cy`vil`nogo zaxy`stu Ukrayiny` [Elektronny`j resurs] / Verxovna Rada Ukrayiny` vid 02.10.2012 r. # 5403-VI (Vvedennya v diyu 01.07.2013 r.). – Rezhy`m dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403%D0%B0-17/paran5#n5>.