І. О. Васильєв,

к. ю. н., професор кафедри профілактики пожеж та безпеки життєдіяльності населення, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

ORCID ID: 0000-0003-2355-8683

В. О. Тищенко,

к. держ. упр., доцент, доцент кафедри профілактики пожеж та безпеки життєдіяльності населення, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

ORCID ID: 0000-0001-7505-1599

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.24.118

ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОЖЕЖНО-ПРОФІЛАКТИЧНОЇ РОБОТИ ПІДРОЗДІЛАМИ МІСЦЕВОЇ ТА ДОБРОВІЛЬНОЇ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ

I. Vasyliiev,

PhD in Law, Professor of the Department of Fire Prevention and Life Safety, Institute of public administration and research in civil defense

V. Tyshchenko,

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Fire Prevention and Life Safety, Institute of public administration and research in civil defense

PROBLEMS OF PROVIDING CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITY IN THE FIELD OF FIRE SAFETY

У статті висвітлено питання недосконалості державного управління органами державного нагляду у сфері пожежної та техногенної безпеки. Наведено досвід вітчизняних та іноземних вчених у галузі державного управління. Розглянуто вирішення проблем діяльності підрозділів відомчої пожежної охорони та служб пожежної безпеки. Проаналізовано ряд суперечливих державних документів, що стосуються оцінки ступеню ризику від впровадження господарської діяльності. Також визначено важливе питання боротьби з корупцією. Надано пропозиції переформування механізму здійснення наглядових функцій у сфері пожежної та техногенної безпеки державними органами управління. Створення механізму управління, при якому суб'єкту господарювання буде вигідна фахова перевірка з боку органів державного пожежного нагляду. Визначено, що пріоритетним напрямком роботи державних наглядових органів у сфері пожежної та техногенної безпеки повинна стати нормотворча діяльність, участь у розслідуванні пожеж, аварій та інших надзвичайних ситуацій. У статті представлено результати розв'язання важливої науково-прикладної проблеми, яка полягає в удосконаленні механізмів державного управління у сфері пожежної та техногенної безпеки. Надано пропозиції: щодо повернення механізму державного управління у сфері Держпожнадзора, який благополучно існував в Україні десятки років — структура апробована, з адекватною нормативно-правовою базою та налагодженою системою державного управління, а також створення добровільної пожежної охорони, як суб'єкта наглядової діяльності. Свого часу така структура існувала в Україні у 70–80-х роках минулого століття: на кожному підприємстві на постійній основі діяла добровільна пожежна дружина, у колгоспах — пожежно-сторожова охорона. Зазначені формування оснащувалися спеціальною пожежною технікою та мали право на проведення пожежно-профілактичної роботи в районі обслуговування.

The article covers the issues of imperfection of the state management performed by state supervision bodies in the field of fire and technogenic safety. The experience of domestic and foreign scientists in the field of public administration was provided. The solutions of issues regarding activity

of the divisions of departmental fire protection and fire safety services were considered. A number of contradictory state documents concerning the assessment of the degree of risk from the implementation of economic activity was analyzed. An important issue in the fight against corruption has also been identified. The proposals for reformatting the mechanism of implementation of supervisory functions in the field of fire and technogenic safety by the state authorities were provided. Creation of a management mechanism under which the business entity will benefit from the professional inspection performed by the authorities of the state fire service. It was determined that the priority area of work of the state supervision bodies in the field of fire and technogenic safety should be the following: regulatory activity, participation in the investigation of fires, accidents and other emergencies. The article contains the results of solving an important scientific and applied issue, which is to improve the public administration mechanisms in the field of fire and technogenic safety. The following proposals were submitted: to return the public administration mechanism in the field of State fire supervision, which existed successfully in Ukraine for decades — the structure is tested, has adequate regulatory and legal framework and established system of public administration, as well as the creation of voluntary fireguard as a subject of the supervision. At one time, such structure existed in Ukraine in the 70s and 80s of the last century: a voluntary fireguard operated on a permanent basis at each enterprise, fire and security guards operated on collective farms. These formations were equipped with special firefighting equipment and had the right to conduct fire prevention work in the service area.

Ключові слова: контрольно-наглядові функції, забезпечення пожежної безпеки, профілактична робота, нормативно-правове забезпечення, відомча пожежна охорона, служба пожежної безпеки, механізми державного управління.

Key words: control and supervisory functions, ensuring the fire safety, preventive work, regulatory and legal support, departmental fire protection, fire safety service, public administration mechanisms.

ВСТУП

Недосконалість системи організації управління органами державного нагляду у сфері пожежної та техногенної безпеки призводить до порушення прав та свобод людини та громадянина, зниження рівня довіри населення та негативно впливає на своєчасність та ефективність здійснення заходів, спрямованих на захист та реалізацію, визначених Конституцією [1] і законами України, прав та свобод людини і громадянина, призводять до бюрократизації діяльності наглядових органів та неефективного використання людських ресурсів і бюджетних коштів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДЖЕРЕЛ

При написанні статті досліджено здобутки вітчизняних та іноземних вчених у галузі державного управління: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістової, В.Д. Бакуменка, В.Г. Афанас'єва, О.М. Бандурки, П.Б. Волянського, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломойця, В.К. Колпакова, Н.Р. Нижник, О.В. Негодченка, М.М. Тищенко, В.П. Петкова та інших науковців. Також використані здобутки вчених, які досліджували окремі проблеми контрольно-наглядової діяльності: Ю.Ю. Басової, В.А. Гуменюка, В.В. Новікова, В.В. Пахомова, Д.П. Цвігуна, В.С. Шестака, О.О. Яковенка, Х.П. Ярмачі та інших.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення теоретичних основ процесів регулювання контрольно-наглядової діяльності з боку державних органів, а також вирішення проблем

діяльності підрозділів відомчої пожежної охорони та служб пожежної безпеки.

ОСНОВНИЙ МАТЕРІАЛ

За останні роки державні наглядові органи у сфері пожежної безпеки пережили цілу низку організаційних перетворень, які призвели не тільки до зменшення штатної чисельності низових підрозділів, а і до звільнення з роботи великої кількості висококваліфікованих фахівців. Крім того, функції наглядових органів після прийняття у 2012 році [2] Кодексу цивільного захисту України та анулювання Закону України "Про пожежну безпеку", за рахунок впровадження додаткових завдань, що не відносяться до сфери пожежної безпеки, суттєво змінилися.

Також впровадження цілої низки нормативно-правових актів з обмеженням контрольних заходів на об'єктах господарювання практично скасували систему проведення пожежно-технічних обстежень та перевірок, знищили структуру державного нагляду за протипожежним станом об'єктів будівництва, звели нанівець організацію проведення агітаційно-масової роботи та адміністративне впровадження, імплантували безсистемну та безконтрольну діяльність підрозділів відомчої пожежної охорони, служб пожежної безпеки, добровільних формувань та пожежно-технічних комісій.

Закономірним наслідком таких перетворень стало до руйнування системи пожежно-профілактичної роботи в країні та значне погіршення оперативної обстановки. За даними державної статистики щодоби в Україні виникає 200—300 пожеж, 5 чоловік гине та 4 травмуєть-

ся, знищується 70 будинків та 10 одиниць техніки, щоденно безповоротно втрачається понад 22 млн гривень. Тільки за минулий рік на пожежах загинуло понад 2 тисячі осіб, у тому числі 57 діточок. Порівняно з країнами світу наша держава має чи не найгірші показники за негативних наслідками від пожеж.

Також пожежі в Україні на сьогодні стали одним із потужних дестабілізуючих факторів (пожежа на "БРСМ-Нафта" у Васильківському районі Київської області, пожежа складських приміщень у Деснянському районі м. Києва тощо). До того ж втрати від пожеж помітно перевищили загальний збиток держави від інших надзвичайних ситуацій техногенного характеру, а по суті вони безповоротні та ще вимагають великих витрат для відновлення знищених матеріальних цінностей.

Одним із рішень зазначених проблем це впровадження (як альтернативу державним наглядовим органам) повноцінних служб пожежної безпеки суб'єктів господарювання, а також розширення функцій та повноважень підрозділів відомчої пожежної охорони, які будуть здійснювати функції із запобігання аваріям, пожежам та іншим надзвичайним ситуаціям у районах обслуговування, а також нести всебічну відповідальність за протипожежний стан та організацію профілактичної роботи на об'єктах господарювання.

У такому разі основним напрямком роботи державних наглядових органів у сфері пожежної безпеки стануть у першу чергу нормотворча діяльність, а також участь у розслідуванні пожеж, аварій та інших надзвичайних випадків, надання фахових консультацій з питань забезпечення пожежної безпеки, до яких відноситься оцінка або аудит протипожежного стану підприємства, у тому числі здійснення, за проханням суб'єктів господарської діяльності, пожежно-технічних обстежень та перевірок.

Всі інші функції щодо запобігання аваріям, пожежам та надзвичайним ситуаціям повинні здійснюватися підрозділами відомчої пожежної охорони та службами пожежної безпеки суб'єктів господарювання. За такої системи відомча пожежна охорона, у тому числі служба пожежної безпеки, буде нести всебічну правову відповідальність не тільки за протипожежний стан, а і за стан профілактичної роботи на об'єкті. Також з боку суб'єкта господарювання буде явна зацікавленість у проведенні пожежно-технічного обстеження досвідченими фахівцями державних наглядових органів, а також впровадження на підприємстві нових систем безпеки, у тому числі пожежної автоматики та засобів пожежогасіння.

Проте такі підрозділи повинні існувати на всіх без винятку підприємствах, установах та організаціях незалежно від форми власності, бути боєздатними та працювати у правовому полі.

На жаль, у статті 61 "Відомча пожежна охорона" [2] не тільки не окреслено механізму здійснення роботи відомчої пожежної охорони, а навіть не передбачено такі важливі аспекти, як порядок та підстави її створення, кваліфікація видів служб пожежної безпеки, їх права, обов'язки повноваження, регламенти роботи, розрахунки кількості працівників служби, порядок фінансування та матеріально-технічного забезпечення тощо.

Аналогічно у постанові Кабінету Міністрів України 2013 року № 397 "Про затвердження переліку суб'єктів

господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона" [5] лише перераховані відомства де необхідно створювати ці підрозділи.

У наслідок такого формулювання, по перше, міністерства та відомства взагалі не повинні створювати зазначені підрозділи (йдеться мова, що служби пожежної безпеки там вже створені, а якщо не створено? На якій підставі їх створювати?), по друге, ряд міністерств та відомств взагалі не окреслені у даній статті Кодексу [2], а також у зазначеній постанові [5], у наслідок чого не зобов'язані мати такі підрозділи, по третє, міністерства та відомства, що окреслені ст. 61 [2] можуть використовувати служби пожежної безпеки лише у якості координаційно-контролюючих підрозділів.

Таким чином, відповідно до законодавства підрозділи відомчої пожежної охорони та служби пожежної безпеки повинні існувати, а фактично їх немає, а де вони є діяльність їх здійснюється на розсуд керівника відомства або об'єкта господарювання.

Як приклад, апарат управління служби пожежної безпеки ДК "УКРТРАНСГАЗ" сьогодні після штатних скорочень складається лише із двох працівників — керівника та фахівця, на яких покладено контроль та координація діяльності у сфері цивільного захисту, надзвичайних ситуацій, техногенної та пожежної безпеки всіх підприємств газотранспортної системи України, до того ж цей підрозділ не самостійний, входить до складу управління охорони праці.

Сьогодні в Україні продовжується процес реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади з передачею повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад. Будується, на перший погляд, проста та логічна схема місцевого самоврядування, яка здатна забезпечити комфортне та безпечне існування людей у своїй місцевості.

З іншого боку, для того щоби змінити не тільки систему управління, а і за великим рахунком, сам уклад життя, замало одного лише бажання чи політичного рішення. Для того щоб процес розпочався необхідно створити механізм його реалізації.

Як будуть працювати пожежні підрозділи місцевої пожежної охорони та об'єднаних територіальних громад? Хто буде їх навчати, фінансувати, купувати пожежну техніку та надавати соціальні гарантії? На підставі яких нормативів буде проводитись профілактична робота, організовуватися заходи адміністративного впливу, а також інші заходи? На жаль, на ці питання відповіді не існує.

Є пропозиція щодо створення добровільної пожежної охорони, як суб'єкта наглядової діяльності. Свого часу така структура існувала в Україні у 70—80-х роках минулого століття: на кожному підприємстві на постійній основі діяла добровільна пожежна дружина, у колгоспах — пожежно-сторожова охорона. Зазначені формування оснащувалися спеціальною пожежною технікою та мали право на проведення пожежно-профілактичної роботи в районі обслуговування.

Для забезпечення повноцінної роботи підрозділів місцевої та добровільної пожежної охорони, у першу чергу, необхідно мати правові підстави щодо їх існування та фінансування, функції та повноваження, режими роботи та інші критерії діяльності.

Наприклад, у нормативно-правовому акті відповідного рівня (закон, постанова, настанова), повинно бути конкретно прописано, що "...чисельність, склад, порядок роботи, права та обов'язки, соціальні гарантії та інші питання діяльності МПО та ДПО оформляються рішеннями адміністрації, суб'єктом господарювання або територіальною громадою з урахуванням пожежної небезпеки та природно-техногенних загроз для життєдіяльності населення території обслуговування".

Механізм діяльності підрозділів МПО та ДПО повинен регулюватися документом рівня Настанови, затвердженої Міністром внутрішніх справ України та погодженої з Міністерством юстиції України, яка повинна передбачати весь спектр впровадження профілактичних та контрольно-наглядових заходів, у тому числі:

- щоденну профілактичну роботу, а також роботу при ускладненні оперативної обстановки;
- організацію чергування та патрулювання;
- здійснення моніторинг протипожежного стану;
- проведення пожежно-технічних обстежень та перевірок протипожежного стану об'єктів господарювання;
- розробка та впровадження організаційних, а також технічних заходів, спрямованих на зниження пожежної небезпеки технологічних процесів виробництва та загального протипожежного стану об'єктів розташованих на території обслуговування;
- проведення протипожежної агітації та пропаганди, придбання плакатів, посібників та іншої публічної літератури;
- порядок інформування та участь у проведенні розслідувань пожеж;
- повинні бути окреслені фінансові та матеріально-технічні заходи щодо впровадження протипожежних заходів.
- Так, у Настанові повинно бути передбачено, що підрозділ МПО та ДПО зобов'язаний здійснювати моніторинг за:
 - дотриманням протипожежного режиму у населених пунктах та підприємствах, що розташовані на території обслуговування;
 - виконанням вимог стандартів, норм, правил та інструкцій з пожежної безпеки;
 - своєчасним усуненням виявлених недоліків та виконання заходів, запропонованих приписами, пропозиціями або актами перевірок;
 - дотриманням правил пожежної безпеки при підготовці і проведенні вогневих та інших небезпечних робіт;
 - технічним станом установок пожежегасіння та сигналізації, первинних засобів пожежегасіння, протипожежного водопостачання, засобів оповіщення та зв'язку;
 - проведенням планово-попереджувальних ремонтів та пусконаладжувальних робіт;
 - дотриманням вимог пожежної безпеки у процесі будівництва, капітальних ремонтів, реконструкції, модернізації та технічного переоснащення;
 - наявності та справності первинних засобів пожежегасіння, боєздатності і якості несення служби бойовими розрахунками добровільної пожежної дружини;

— станом пожежних автомобілів та мотопомп, первинних засобів пожежегасіння, засобів автоматичного протипожежного захисту, іншого майна пожежно-технічного призначення, у т.ч. за готовністю їх до застосування;

— проведенням технічного обслуговування пожежної техніки та обладнання, утримання їх в постійній готовності.

Також одним із головних важелів функціонування зазначених підрозділів є нормативно-правове забезпечення організаційної структури.

Для складання структури відомчої пожежної охорони пропонується модель, для якої необхідно передусім визначити кількість структурних підрозділів на об'єкті, де є пожежна небезпека виробництв, у т.ч. категорії виробництв; кількість працюючого персоналу; об'єми здійснення профілактичних та наглядових функцій.

Загальний розрахунок чисельності профілактичних працівників МПО або ДПО населеного пункту пропонується здійснювати за формулою:

$$Ч = 2 + \frac{P_{cp} K_i + R_0 + R_p}{\Phi},$$

де, P_{cp} — чисельність працівників об'єктів господарювання; K_i — коефіцієнт, що враховує ймовірні ризики; R_0 — річні витрати часу на проведення профілактичної роботи одним працівником МПО або ДПО; R_p — річні витрати часу на об'їзд об'єктів для проведення профілактичної роботи одним працівником; Φ — ефективний річний фонд робочого часу одного фахівця.

Виходячи із розрахунків пропонується:

Для населених пунктів з кількістю мешканців:

- від 10 до 20 тисяч осіб — 2 працівники МПО або ДПО;
- від 20 до 35 тисячі осіб — 3 профілактичних працівника;
- від 35 до 50 тисячі осіб — 4 профілактичних працівника;
- від 50 до 100 тисячі осіб — 6 профілактичних працівників;
- від 100 до 250 тисячі осіб — 10 профілактичних працівників.

Ще одним аспектом управлінського процесу є створення раціональної організаційної структури з технічним, економічним та правовим підґрунтям, підбір та розстановка фахівців з необхідним трудовими навичками та відповідною кваліфікацією, визначення загальних цілей, окреслення прав та обов'язків виконавців. Було б дуже дотепно, якщо ця система працювала у взаємодії та входила до системи визначення ризиків.

ВИСНОВКИ

Здійснене дослідження яскраво демонструє, що невирішені завдання державного управління у сфері забезпечення пожежної безпеки лежать у площині рудиментарного правового поля, а також недосконалості існуючого механізму здійснення державними органами наглядово-профілактичних функцій в сучасних умовах.

У статті представлено результати розв'язання важливої науково-прикладної проблеми, яка полягає в удосконаленні механізмів державного управління у сфері

пожежної та техногенної безпеки. Викладені погляди, хоча і не суперечать чинному законодавству, носять більш дорадчий чи дискусійний характер, а також вимагають проведення ретельного наукового дослідження.

Література:

1. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 р. № 1401-VIII.
2. Кодекс Цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 року № 306 "Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду у сфері техногенної та пожежної безпеки".
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 № 408 "Питання запровадження обмежень на проведення перевірок державними інспекціями та іншими контролюючими органами".
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.2013 № 397 "Про затвердження переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона".
6. Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 05.04.2007 № 877-V.
7. Закон України "Про особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності" від 23.02.2012 № 4448-VI.
8. Авер'янов В.Б., Цветков В.В та ін. Державне управління: теорія і практика/К.:Юрінком Інтер, 1998.
9. Бакуменко В.Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління: Навч. посіб. /В.Д.Бакуменко, П.І.Надолішній. — К.: Міленіум, 2003.

References:

1. The Verhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 20 Nov 2020).
2. The Verhovna Rada of Ukraine (2012), "Code of Civil Protection", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (Accessed 20 Nov 2020).
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2012), "On approval of the criteria for assessing the degree of risk from the conduct of economic activity and the frequency of implementation of planned state supervision in the field of man-caused and fire safety", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/306-2012-%D0%BF#Text> (Accessed 20 Nov 2020).
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Issues of introducing restrictions on inspections by state inspections and other supervisory bodies", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/408-2014-%D0%BF#Text> (Accessed 20 Nov 2020).
5. Cabinet of Ministers of Ukraine (2013), About approval of the list of subjects of management in which the departmental fire guard is create, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2013-%D0%BF#Text> (Accessed 20 Nov 2020).
6. The Verhovna Rada of Ukraine (2007), The Law of Ukraine "On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Field of Economic Activity", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (Accessed 20 Nov 2020).
7. The Verhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine "On the peculiarities of the implementation of state supervision (control) in the field of economic activity for individuals-entrepreneurs and legal entities that use the simplified system of taxation, accounting and reporting", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4448-17#Text> (Accessed 20 Nov 2020).
8. Averianov, V.B. and Tsvietkov, V.V. (1998), Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka [State administration: theory and practical worker], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
9. Bakumenko, V.D. (2003), Teoretychni ta orhanyzatsiini zasady derzhavnoho upravlinnia [Theoretical and organizational principles of state administration], Milenium, Kyiv, Ukraine.

/zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2013-%D0%BF#Text (Accessed 20 Nov 2020).

6. The Verhovna Rada of Ukraine (2007), The Law of Ukraine "On the Basic Principles of State Supervision (Control) in the Field of Economic Activity", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (Accessed 20 Nov 2020).

7. The Verhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine "On the peculiarities of the implementation of state supervision (control) in the field of economic activity for individuals-entrepreneurs and legal entities that use the simplified system of taxation, accounting and reporting", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4448-17#Text> (Accessed 20 Nov 2020).

8. Averianov, V.B. and Tsvietkov, V.V. (1998), Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka [State administration: theory and practical worker], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.

9. Bakumenko, V.D. (2003), Teoretychni ta orhanyzatsiini zasady derzhavnoho upravlinnia [Theoretical and organizational principles of state administration], Milenium, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 01.12.2020 р.

Науково-практичний журнал «ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»

Виходить 12 разів на рік

**наукове фахове видання України
З ПИТАНЬ ЕКОНОМІКИ
(Категорія «Б»)**

Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 № 1643

Спеціальності – **051, 071, 072, 073, 075, 076, 292.**

www.economy.in.ua

e-mail: economy_2008@ukr.net

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73

Передплатний індекс: 01751