

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

**В.А. Андронов, О.М. Семків,  
С.М. Домбровська, В.Ю. Назаренко**

УДК 351.743: 614.8

**СУЧАСНИЙ СТАН  
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ  
БЕЗПЕКОЮ В УКРАЇНІ**

**Харків – 2014**

*Рецензенти:*

**Дегтяр А.О.** – д.н.держ.упр., професор, завідуючий кафедрою менеджменту і адміністрування Харківської державної академії культури;

**Антонова Л.В.** – д.н.держ.упр., професор кафедри фінансів, обліку і аудиту Чорноморського державного університету ім. Петра Могили

**Гончаренко Д.Ф.** – д.тех.н, професор, проректор з науково-педагогічної роботи Харківського національного університету будівництва та архітектури

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Національного університету цивільного захисту України  
(протокол № 5 від 26 грудня 2014 р.)*

**Андронов В.А., Домбровська С.М., Семків О.М., Назаренко В.Ю.** Сучасний стан організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні: монографія / **Андронов В.А., Домбровська С.М., Семків О.М., Назаренко В.Ю.** – Харків, 2014. – 279 с.

У монографії сформовано розв'язання важливого теоретико-прикладного завдання в межах здійснення нових розробок щодо наукового обґрунтування удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні в умовах трансформаційних перетворень. Сформульовані теоретичні положення і практичні рекомендації, які можуть бути використані для розв'язання важливого науково-практичного завдання із удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою.

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП.....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ</b>	
<b>ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ</b>	
<b>БЕЗПЕКОЮ.....</b>	<b>8</b>
1.1. Еволюція наукових поглядів становлення та розвитку державного управління пожежною безпекою в Україні.....	8
1.2. Теоретичні засади розвитку організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою.....	53
1.3. Характеристика єдиної державної системи цивільного захисту України.....	75
<b>РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ</b>	
<b>ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ</b>	
<b>БЕЗПЕКОЮ.....</b>	<b>108</b>
2.1. Організаційно-правові механізми державного управління пожежною безпекою.....	108
2.2. Аналіз сучасного стану пожежної безпеки в Україні.....	134
2.3 Узагальнення закордонного досвіду державного управління пожежною безпекою....	166
<b>РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ</b>	
<b>ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО</b>	
<b>ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО</b>	
<b>УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ БЕЗПЕКОЮ В</b>	
<b>УКРАЇНІ.....</b>	<b>192</b>
3.1. Методи удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою.....	192

3.2. Напрями формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки.....	215
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>238</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>244</b>

## ВСТУП

Конституційно закріпленою нормою в Україні є те, що найвищою соціальною цінністю у нашій державі є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Безумовно, безпека є однією з найголовніших умов життя людини та найважливішим принципом існування суспільства.

У свою чергу одним із найважливіших та невід'ємних елементів засад конституційного ладу, за умов мирного часу, є пожежна безпека, що спрямована на попередження та подолання ризиків і загроз впливу зовнішніх та внутрішніх чинників пожежної небезпеки на громадян, суспільство та державу в цілому. З огляду на це забезпечення захисту населення та національної економіки від пожеж, підвищення рівня протипожежного захисту, розроблення заходів пожежної безпеки та створення сприятливих умов для реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки є головною метою державного управління пожежною безпекою в Україні. Підтвердженням цього є положення Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки де робиться наголос на тому, що розв'язання проблеми забезпечення пожежної безпеки полягає у комплексному, поетапному вирішенні проблемних питань у сфері пожежної

безпеки шляхом впровадження організаційних засад функціонування системи протипожежного захисту на всіх рівнях, підвищення ефективності управління з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань забезпечення пожежної безпеки, зміцнення законодавчої, нормативно-правової, науково-технічної і ресурсної бази, що сприятиме підвищенню рівня пожежної безпеки в населених пунктах та на об'єктах.

Актуальність теми обумовлена тим, що пожежна безпека – один із видів суспільної безпеки, який включає в себе комплекс суспільних відносин, що на нормативній основі забезпечує стан пожежобезпечної життєдіяльності суспільства, захищеність особи, матеріальних та культурних цінностей, суспільства й держави від пожеж та їх наслідків. Проблеми гарантування пожежної безпеки, питання державного управління пожежною безпекою й адміністративно-правового забезпечення функціонування системи забезпечення пожежної безпеки розглядаються науковцями та практиками декількох суміжних галузей, таких як державне управління, право, історія. Зокрема, науково-теоретичне обґрунтування питань нормативно-правового забезпечення стабільного стану пожежної безпеки розглядалися у працях В. Доманського, С. Засунька, М. Козяра, І. Куца, В. Любліна, В. Нехаєва, А. Томіленка, О. Труша та ін.

Історичні особливості становлення й

розвитку системи пожежної безпеки стали предметом дослідження Л. Баличевої, Л. Горенка, С. Сташенка, С. Тараненка, А. Томіленк, М. Харламова та ін.

З точки зору розбудови державного управління та системи національної безпеки проблемі вдосконалення державного управління пожежною безпекою присвячені праці С. Андреева, О. Гади, С. Ємельяненка, В. Корнійчука, А. Кузика, В. Кузиляка, К. Пасинчук, М. Пелешка, Р. Ратушного, О. Сидорчука, Т. Щерби та ін.

Не зменшуючи досягнень та здобутків теоретиків і практиків слід наголосити, що дослідження проблем державного управління не мають завершеного характеру, оскільки динамічні процеси в соціальному й економічному середовищі зумовлюють потребу в постійному осмисленні теоретичних і прикладних аспектів державного управління пожежною безпекою в Україні. Недостатньо дослідженими залишаються проблемні питання організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою, що зумовлює вибір теми й актуалізує дану монографію.

У ній сформульовані теоретичні положення і практичні рекомендації, які можуть бути використані для розв'язання важливого науково-практичного завдання із удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою.

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ БЕЗПЕКОЮ

### 1.1. Еволюція наукових поглядів становлення та розвитку державного управління пожежною безпекою в Україні

Не можна заперечувати, що пожежна безпека є одним із видів суспільної безпеки, який включає в себе комплекс суспільних відносин, що на нормативній основі забезпечує стан пожежобезпечної життєдіяльності суспільства, захищеність особи, матеріальних та культурних цінностей, суспільства і держави від пожеж та їх наслідків. Цей факт пояснює підвищення інтересу з боку науковців до проблем пожежної безпеки як «стану захищеності людини, матеріальних цінностей, об'єктів, суспільства і держави від пожеж [39, с. 116]», що набуває особливого значення в контексті дослідження державного управління пожежною безпекою, зважаючи на вдосконалення його організаційно-правового забезпечення.

Перш ніж розкрити поняття «пожежна безпека» зупинимось на визначенні саме безпеки. Це пояснюється тим, що як зазначають науковці «внаслідок швидких та революційних за своїм характером змін, що відбулися із людською



цивілізацією постійно збільшується ризик виникнення катастроф екологічного та техногенного характеру, аварій, епідемій, війн та інших соціальних конфліктів [159, с. 18]». Сукупність такого роду факторів дозволяє розглядати безпеку у сучасних умовах як одну із найголовніших цілей та невід’ємну складову діяльності людей, суспільств, держав та світового співтовариства, а також як одну з найважливіших характеристик, що демонструє ступінь стійкості соціальних взаємозв’язків, яка визначає загальнолюдську цінність та значимість суспільних відносин.

Зрозумілим є те, що безпека – це необхідна умова життєдіяльності особи, стабільного функціонування та прогресивного розвитку суспільства і держави, існування людської цивілізації. Крім того, не можна не погодитись із тим, що безпека являє собою «найскладніше соціально-політичне явище, сенс якого здається доступним на інтуїтивному рівні. Проте, незважаючи на широку вживаність цього поняття, його сутність та зміст залишаються теоретично мало дослідженими. Науковці різних сфер по різному формулюють це багатогранне поняття, намагаючись пристосувати його до своєї сфери діяльності [14, с. 26]». По суті, під безпекою розуміють «відсутність небезпеки, схоронність, надійність [19]», а також «становище, за якого не загрожує небезпека кому- і чому-небудь [13]», «стан спокою, впевненості [138]». Звісно, що це досить

загальні визначення.

У галузі науки «державне управління» ученим В. Абрамовим надається таке визначення безпеки: «стан системи, за якого вона зберігає свою цілісність, стійкість (стабільність), здатність до ефективного функціонування і стійкого розвитку, а на їх основі – можливість надійного захисту усіх її елементів (підсистем, сфер, об'єктів) від будь-яких деструктивних внутрішніх і зовнішніх дій [1, с. 42]». Більше того, науковець підкреслює, що «феномен безпеки генетично виникає й існує як форма суб'єктного визначення. За своєю суттю він є суб'єктивним рефлексійним визначенням (оформленням) існування, що опосередковане відсутністю небезпеки. Або, інакше кажучи, феномен безпеки є формою визначення природного буття в людському існуванні, яке породжує рефлексійне самовизначення людини стосовно небезпеки [1, с. 42]». Не можемо, однак, підтримати позицію, яку обстоює В. Абрамов, що «сучасні уявлення феномену безпеки можна звести до таких основних груп визначень: стан захищеності системи; відсутність небезпеки; властивість (атрибут) системи; специфічна діяльність; певний стан системи; певне ставлення, суб'єкти якого виступають джерелом загрози і об'єктом уразливості; сукупність факторів, що забезпечують життєздатність системи або сприятливі умови для її розвитку; культурно-історичний феномен, тобто самотійне явище,

що має історичну форму, зміст, точку генези, механізми виникнення і розвитку, системи підтримки; здатність системи протистояти застосуванню і загрозі застосування сили; система взаємодій суб'єктів і їх інтересів [1, с. 43]».

Звісно, що такі визначення пов'язані з поняттям «небезпека». Небезпечно та безпечно – протилежні стани. А це, у свою чергу, означає, що є потреба й у визначенні того, що таке небезпека, небезпечний стан.

У науковій літературі під небезпекою розуміють «стан загрози, можливість здійснення шкоди, нещастя кому- або чому-небудь [25, с. 109]». Звідси очевидно, що небезпека й загроза нанесення шкоди – поняття близькі за значенням. У юридичній літературі загроза розглядається як «сукупність умов і факторів, що створюють небезпеку життєвоважливим інтересам [43, с. 92]». З таким визначенням важко погодитись, адже те, що створює небезпеку, небезпечно становище за своїм значенням більше підходить до поняття «джерело небезпеки».

У залежності від виникнення джерела небезпеки можна поділити на такі:

- об'єктивні, їх виникнення не залежить від волі та бажання людей (унаслідок землетрусів, паводків тощо);

- суб'єктивні, що виникають у результаті діяльності людини. Ураховуючи зазначене, можна відслідити логічний взаємозв'язок:

джерело небезпеки – загроза здійснення шкоди – небезпека.

При цьому під джерелом небезпеки потрібно розуміти умови, фактори, предмети матеріального світу, які створюють загрозу об'єктам безпеки, і за відповідних обставин наносять їм збиток або перешкоджають їх прогресивному розвитку.

Разом із тим, загроза є формою виразу небезпеки та представляє собою реальну або потенціальну можливість заподіяння шкоди від одного або декількох джерел. Слід наголосити, що потенціальна загроза найчастіше всього є виразом джерела небезпеки. Джерело небезпеки скриває в собі потенційну можливість негативного впливу, яка реалізується тільки за певних умов. У той же час, реальна загроза, як правило, виражає конкретну, явну небезпеку, у тому числі й від джерел, що заподіюють шкоду у даний момент часу.

Відтак, відсутністю небезпечного становища для одного чи іншого об'єкта можна визначити безпеку. Через це питання про визначення безпечного стану залишається дискусійним. Більше того, як зазначає О. Вікторов, «безпека є надзвичайно складною соціальною категорією [14, с. 8]», а в якості поняття має надзвичайно широке застосування в різних галузях знань і діяльності.

Підбиваючи підсумки визначення поняття безпека, погодимось із думкою А. Качинського про те, що «безпека є необхідною умовою

стабільного існування та розвитку соціуму й представляє собою динамічно стійкий стан за якого об'єктивно відсутні або виключаються джерела небезпеки, а за їх наявності або виникнення запобігається можливість здійснення від них шкоди інтересам особистості, суспільства і держави [52, с. 461]». У свою чергу, на нашу думку, пожежна безпека, разом із радіаційною, екологічною, інформаційною тощо, є однією із складових, одним із видів безпеки, а відповідно, їй притаманні усі елементи, що властиві для безпечного стану. У загальному вигляді пожежна безпека є відсутністю можливості виникнення пожежі і заподіяння від неї шкоди, тобто відсутністю пожежної небезпеки.

Зупинимось більш детальноше на дослідженні поняття «пожежна безпека».

Дослідник Б. Касимов наголошує, що пожежна безпека це «система соціально-економічних і організаційно-правових заходів, спрямованих на охорону власності, захист життя, здоров'я і майна громадян, народногосподарського комплексу, пам'яток історії і культури, а також навколишнього середовища і природних багатств від пожеж і пов'язаних з ними небезпек [51]». У продовження зазначимо, що В. Окнян, досліджуючи кримінально-правову відповідальність за порушення правил пожежної безпеки, визначає пожежну безпеку як «практику виконання вимог нормативних

документів, які регулюють діяльність людини щодо безпечного використання в суспільстві пожежонебезпечних речовин і матеріалів [111]». Погоджується з таким визначенням В. Колесніков. Останній під пожежною безпекою пропонує розуміти «сукупність урегульованих нормативно-правовими актами суспільних відносин, спрямованих на попередження можливості виникнення пожежі, запобігання можливості впливу небезпечних факторів пожежі на людей і матеріальні цінності, а також на створення умов, які сприяють гасінню пожеж [66, с. 23]».

У свою чергу І. Куц підкреслює, що пожежна безпека - це «стан захищеності від пожеж особи, майна, всього суспільства і держави [79]». Підтвердженням цьому є зауваження В. Ліпинського, що пожежна безпека – це «стан об'єкта, при якому з регламентованою ймовірністю виключається можливість виникнення та розвиток пожежі і впливу на людей її небезпечних факторів, а також забезпечується захист матеріальних цінностей [81]».

Науковець В. Доманський, розуміючи під пожежною безпекою «стан захищеності людини, матеріальних цінностей, об'єктів, суспільства і держави від пожеж [39, с. 116]», відносить її до складових національної безпеки держави.

Аналізуючи думки інших учених, Г. Пономаренко приходять до висновку, що «пожежну безпеку необхідно визначити як вид

(напрямок) національної безпеки, яка полягає у захищеності життя та здоров'я людей, майна та інших цінностей фізичних та юридичних осіб, національного багатства і навколишнього природного середовища, за якої забезпечуються своєчасне попередження, виявлення, припинення і нейтралізація пожеж та їх наслідків [140]».

Отже, не дивлячись на достатньо велику кількість досліджень пожежної безпеки, слід наголосити, що в науковій літературі не було вироблено єдиного підходу до розуміння поняття «пожежна безпека». В якості основних критеріїв найчастіше використовуються «ймовірність виникнення пожежі на тому чи іншому об'єкті; ступінь тяжкості моральних, соціальних та економічних втрат; ступінь небезпеки наслідків пожежі і супутніх йому явищ; ступінь матеріального збитку, який заподіяний пожежами тощо [157]». Різниця в підходах, відповідно, тягне за собою певні розбіжності з цього питання.

Якщо розглядати пожежну безпеку як вид небезпечного стану, слід наголосити, що останній теж властива наявність двох складових, а саме: потенційної та реальної загрози заподіяння шкоди від пожежі.

Дослідження провідних учених проблем пожежної безпеки знайшли своє відображення у законодавчій базі. У нормативно-правовому полі України термін «пожежна безпека» з'явився зі вступом у дію Кодексу цивільного захисту

України [56], й означає «відсутність неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж та пов'язаної з ними можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю [там само]».

На цій підставі вважаємо, що пожежну безпеку необхідно розуміти як динамічно стійкий стан, за якого об'єктивно відсутні або виключені причини та умови, що породжують процес неконтрольованого горіння, а у випадку виникнення останнього, припиняється його розповсюдження та заподіяння шкоди навколишньому середовищу, інтересам особистості, колективів, суспільства і держави притаманним йому вражаючими факторами та їх вторинними проявами. Стосовно видів пожежної безпеки, наголосимо, що в сучасній науковій літературі це питання практично не досліджувалось. Нормативно-правова база, на жаль, не встановлює також і видів пожежної безпеки. Проте від відповідного виду пожежної безпеки залежить система та основні напрямки забезпечення пожежної безпеки даного виду. Тому є потреба здійснити певну класифікацію видів пожежної безпеки.

У залежності від об'єкта пожежна безпека поділяється на такі:

- екологічну – безпека навколишнього природного середовища, атмосфери, територій, водоймі, природних багатств, рослинного та тваринного світу, екологічних систем, біологічних і природних процесів від



виникнення і негативного впливу небезпечних факторів пожеж;

- технічну – безпека техніки, обладнання, будівель і споруд, новобудівель, технологічних і технічних процесів від виникнення і негативного впливу небезпечних факторів пожеж;

- соціальну – безпека суспільних відносин і інститутів, підвалин й цінностей, досягнень, інтересів, соціальних процесів і прогресивного розвитку цивілізації від виникнення і негативного впливу небезпечних факторів пожеж.

У свою чергу, пожежну безпеку соціуму складають пожежна безпека особистості, суспільства і держави. Соціальна пожежна безпека – це, на наш погляд, такий стійкий стан, за якого виключається або запобігається можливість негативного впливу небезпечних факторів пожежі на життя, здоров'я, власність, порядок управління, права і свободи особистості; життєдіяльність, розвиток, матеріальні і духовні цінності суспільства; національні інтереси, територію та інститути держави, діяльність державних органів. У залежності від сфер життєдіяльності суспільства і держави, пожежна безпека соціуму є сукупністю підвидів пожежної безпеки, таких як пожежна безпека промисловості, сільського господарства, енергетики, комунікацій, охорони здоров'я, науки, освіти, інформації, збройних сил, житлово-комунального господарства тощо.

Вищеперераховані види пожежної безпеки в межах території однієї держави можна, на нашу думку, об'єднати поняттям «національна пожежна безпека». Більш того, у залежності від просторово-географічного положення можна виокремити й міжнародну та регіональну пожежну безпеку.

Підсумовуючи, зробимо наголос на функціональній частині визначення пожежної безпеки, і визначимо її як «напрямок національної безпеки держави, що спрямований на попередження та профілактику виникнення ризиків і загроз громадянам, суспільству та державі від пожеж [95]».

Місце пожежної безпеки в системі національної безпеки можна зобразити таким чином (*рис. 1.1*).

За всіма показниками, що обумовлюють об'єктність державного управління пожежна безпека є окремим об'єктом державного управління, що пояснюється існуванням системи державного захисту різноманітних об'єктів забезпечення даного виду безпеки (навколишнього середовища, життя, здоров'я, власності, прав і свобод фізичних осіб, власності та інтересів суспільства і держави) від небезпечних факторів пожежі.

Варто наголосити, що забезпечення пожежної безпеки є однією із найважливіших функцій держави. Це досить складне соціально-економічне завдання, спрямовано на запобігання пожежам у всіх сферах діяльності людини та

ліквідацію пожеж у випадку їх виникнення з мінімальними наслідками. Упровадження нових технологій, розвиток економіки постійно становлять нові проблеми перед системою забезпечення пожежної безпеки, функції якої доповнюються та розширюються, змінюючи тим самим структуру завдань, форм та методів щодо забезпечення її ефективності.



Рис. 1.1. Місце пожежної безпеки у системі національної безпеки

Не можна не погодитись із тезою, що «елементами системи забезпечення пожежної безпеки є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, організації та підприємства незалежно від форм власності, а також громадяни, що приймають участь у

забезпечені пожежної безпеки відповідно до законодавства [80]».

З огляду на це досягненню пожежної безпеки сприяє таке: 1) нормативно-правове регулювання та здійснення заходів у сфері пожежної безпеки; 2) створення пожежної охорони та організація її діяльності; 3) вироблення і здійснення заходів пожежної безпеки, реалізація прав, обов'язків і відповідальності у сфері пожежної безпеки; 4) виконання робіт і послуг у сфері пожежної безпеки, проведення протипожежної пропаганди навчання населення засобам пожежної безпеки; 5) інформаційне забезпечення у сфері пожежної безпеки; облік пожеж та їх наслідків; 6) здійснення державного пожежного нагляду та інших контрольних функцій із забезпечення пожежної безпеки; 7) установлення особливого протипожежного режиму; 8) науково-технічне забезпечення пожежної безпеки; 9) ліцензування діяльності у сфері пожежної безпеки та підтвердження відповідності продукції та послуг у сфері пожежної безпеки.

Усе вищевказане дає право стверджувати про існування окремої підгалузі державного управління – державне управління пожежною безпекою.

Зазначимо, що в Україні за роки незалежності в межах досліджень різних галузей науки приділялась певна увага дослідженню такого явища, як державне управління пожежною безпекою.

Так, О. Труш наполягає, що «характерною рисою державного управління пожежною безпекою можна вважати своєчасну і виключно правильну реакцію суб'єкта управління на обставини, що швидко змінюються, на непередбачувані події, які вимагають негайних дій відповідної організаційної структури [182]».

Разом з тим, В. Доманський стверджує, що «державне управління пожежною безпекою – це регульовальна, організаційна, узгоджувальна і практична діяльність органів виконавчої влади, які здійснюють вплив на суспільну життєдіяльність людей з метою забезпечення безпеки громадян, суспільства і держави, створення умов для їх добробуту та реалізації громадянами своїх прав і свобод, надання фізичним та юридичним особам різноманітних послуг з питань запобігання пожежам, ліквідації надзвичайних ситуацій пожежного характеру, удосконалення рятівної справи [39, с. 104]».

Група вчених (К. Пасинчук і Т. Щерба) надають державному управлінню пожежною безпекою системних ознак, підкреслюючи, що «система державного управління пожежною безпекою – це сукупність взаємообумовлених, взаємодіючих органів державного управління та вищих посадових осіб держави, яка в межах чинного законодавства та із залученням наявного у її розпорядженні потенціалу держави (матеріально, фінансового, інтелектуального та духовного), здійснює розробку й реалізацію

владних, регулюючих, координуючих, контролюючих та нормативних державно-управлінських впливів (рішень) на об'єкти безпеки з метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз сталому розвитку вищезазначених об'єктів, передусім життєво важливим національним інтересам [114]».

Таким чином, державне управління пожежною безпекою є складним багатоаспектним і багатоплановим процесом. Його характеристика за всіма основними етапами наукового дослідження складної системи (теорія – методологія – методика – прикладні дослідження – упровадження – широке використання на практиці) може бути здійснена науковцями та практичними працівниками різних предметних сфер.

На нашу думку, система державного управління пожежною безпекою має бути спрямована на таке:

- створення ефективної багаторівневої системи управління діяльністю суб'єктів господарювання щодо забезпечення пожежної безпеки;

- приведення протипожежного стану об'єктів та населених пунктів у відповідність з вимогами законодавчих та нормативно-правових актів у сфері пожежної безпеки;

- забезпечення високого рівня протипожежного захисту сільських населених пунктів, територій і об'єктів природно-

заповідного фонду Міністерства екології та природних ресурсів;

- зниження ризику виникнення пожеж та загроз, пов'язаних з пожежами, створення сприятливих соціальних умов життєдіяльності населення, зменшення впливу небезпечних факторів пожеж на навколишнє природне середовище;

- зменшення кількості пожеж, загиблих і травмованих, економічних втрат і матеріальних збитків;

- своєчасне виявлення осередків загорянь, оповіщення населення та підрозділів пожежної охорони, видалення продуктів горіння із застосуванням систем протипожежного захисту;

- забезпечення мінімального часу прибуття підрозділів пожежної охорони до місця пожежі шляхом оптимального їх розміщення;

- забезпечення виробництва вогнегасних речовин в обсязі, необхідному для локалізації та ліквідації пожеж, та подачу води до осередків пожеж від пожежних гідрантів, внутрішніх протипожежних водогонів, природних і штучних водоймищ, інших інженерних споруд водопостачання.

Державне управління пожежною безпекою повинно впливатим на систему, на її окремі підсистеми, блоки та елементи з метою забезпечення збереження їх якісної специфіки, нормального функціонування, удосконалення та розвитку для створення та підтримки в країні

раціонального рівня пожежної безпеки.

Вивчення поняття «державне управління пожежною безпекою» дає підстави визначити його як один із видів суспільного управління, що включає в себе комплекс суспільних відносин, які на нормативній основі забезпечують стан пожежобезпечної життєдіяльності суспільства, захищеності особистості, матеріальних і культурних цінностей, суспільства та держави від пожеж та їх наслідків.

Підбиваючи підсумки даного підрозділу наголосимо, що пожежна безпека, безумовно, є об'єктом державного управління. Свідченням цього є положення Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки, де наголошується, що «розв'язання проблеми забезпечення пожежної безпеки полягає у комплексному, поетапному вирішенні проблемних питань у сфері пожежної безпеки шляхом впровадження організаційних засад функціонування системи протипожежного захисту на всіх рівнях, підвищення ефективності управління з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань забезпечення пожежної безпеки, зміцнення законодавчої, нормативно-правової, науково-технічної і ресурсної бази, що сприятиме підвищенню рівня пожежної безпеки в населених пунктах та на об'єктах [135]».

Державне управління пожежною



безпекою – складовий елемент загальної системи державного управління в Україні. Метою державного управління пожежної безпеки є забезпечення динамічно стійкого стану, за якого об'єктивно відсутні, виключені чи попереджені пожежі, їх причини та джерела. Пожежна безпека в Україні задекларована в якості одного із функціональних зобов'язань держава, а, відтак, і органів державного управління.

Державне управління пожежною безпекою спрямоване на суспільні процеси, свідомість і волю людей та представляє собою поєднання державного й суспільного переконання і примусу, що реалізується посередництвом застосування до об'єктів суспільних відносин відповідних заходів примусу, які складаються при функціонуванні державного управління пожежною безпекою.

Підреслимо, що в галузі науки «державне управління» фундаментальні дослідження становлення та розвитку державного управління пожежною безпекою не проводились. Отже, при дослідженні еволюції наукових поглядів щодо становлення та розвитку державного управління пожежною безпекою в Україні будемо керуватись надбаннями не тільки галузі науки «державне управління», а й інших наукових галузей, а саме: історичних та юридичних наук.

Науковець Л. Баличева, досліджуючи проблеми створення, організації та діяльності системи пожежної безпеки в Україні в ХІХ –

початку ХХ ст. ст. стверджує, що в літературі, присвяченій проблемам становлення та розвитку пожежної безпеки українських губерній у ХІХ – на початку ХХ ст. ст., можна виділити три періоди, кожному з яких були властиві свої особливості.

Перший період - *дореволюційний*, для якого були характерними переважно узагальнюючі праці наукового та науково-публіцистичного плану, які дещо ідеалізували діяльність державних органів влади та органів міського і земського самоврядування щодо питань організації пожежної справи. Зокрема, однією з перших історичних, дійсно наукових праць дореволюційного періоду, присвячених історії пожежної справи в Росії, можна вважати книгу О. Чехова. Названому автору вдалося охопити різні й найбільш важливі аспекти пожежної справи. Для вивчення досліджуваної теми цінність його праці полягає в тому, що в ній, мабуть уперше, наводяться фактичні відомості щодо розвитку пожежної охорони в українських губерніях [151].

Помітні зрушення в розробці проблем пожежної безпеки, узагальненні досвіду організації пожежної охорони пов'язані з діяльністю Російського Імператорського Пожежного товариства. Члени цього товариства з моменту його створення розпочали активну роботу у напрямку систематизації знань з теорії та практики пожежної безпеки, тактики боротьби з пожежами, узагальнення

статистичних даних. Саме керівниками Імператорського Пожежного товариства були зроблені реальні спроби узагальнення проблем теорії та практики в сфері пожежної безпеки. У фахових роботах основний акцент робиться на удосконаленні старих та впровадженні нових технічних розробок для покращення пожежної охорони.

Загалом для дореволюційних праць, присвячених пожежній безпеці, характерним є всебічний аналіз нормативно-правових актів, механізмів створення пожежної охорони, форм та методів боротьби з пожежами. Очевидно, така детальність та широта інформації пояснювалася тим, що перелічена вище література в багатьох випадках повинна була виконувати не лише ознайомчо-інформаційну функцію, але й надавати практичні поради щодо покращення та вдосконалення пожежної безпеки.

Другий період в історіографії питання – *радянський*. Заслуговує на увагу чи не єдина праця 30-х років, в якій автор Л. Шапіро, використовуючи значну джерельну базу, зробив спробу розкрити загальні положення та основні етапи розвитку пожежної охорони в Російській імперії й у СРСР. Незважаючи на певні ідеологічні установки, які існували в той час, оцінки, що їх дав Л. Шапіро, відзначались об'єктивністю, виваженістю і врахуванням обставин та умов, в яких створювалась та еволюціонувала пожежна охорона [151].

З середини 50-х років ХХ ст. проблема розвитку пожежної безпеки привернула увагу кількох дослідників. Найбільш фундаментальним виданням, наголошує Л. Баличева, є колективна монографія С. Голубєва, Ф. Зільберштейна та П. Савельєва. У ній на широкій джерельній базі висвітлено стан пожежної справи в дореволюційній Росії, досліджено становлення радянської пожежної охорони, еволюцію пожежної техніки і профілактики, організацію пожежної частини і добровільних пожежних дружин. Однак дана монографія відрізняється певною заідеологізованістю, а, відтак, упередженими оцінками дорадянського періоду розвитку пожежної справи.

Крім того, Л. Баличева зазначає, що, оцінюючи в цілому позитивно згадані вище напрацювання радянського періоду щодо історії пожежної охорони, водночас не можна не помітити в них притаманної радянській історіографії заідеологізованості [151].

Третій етап розвитку історіографії питання – *сучасний*, який характеризується підвищеним інтересом до історії розвитку пожежної безпеки в Україні. У цей час були опубліковані досить цікаві й змістовні праці з історії розвитку пожежної справи: І. Глебової (Харківщина), Г. Смирнова (Луганщина), В. Нехаєва, М. Серцова (Запоріжжя), О. Постанова (Кіровоградщина), С. Поповича (Львівщина), О. Пікуля, Є. Чернецького,

О. Ярмоли (Біла Церква) та дослідників з інших регіонів. Опубліковані наукові праці на основі багатой джерельної бази регіонального значення розкривають різноманітні аспекти історії розвитку пожежної охорони, в них робляться реальні спроби привернути увагу до популяризації заходів протипожежної охорони, що використовувалися в минулому та сучасності.

Учена Л. Баличева зазначає, що як видно з історіографічного огляду, праць з історії організації та діяльності системи пожежної безпеки вкрай недостатньо, а узагальнюючих праць з історії пожежної справи в Україні немає зовсім, чим ще раз підтверджується актуальність її вивчення [151]. Проблема розвитку пожежної безпеки та охорони в Україні знайшла фрагментарне відбиття в історичній літературі або в контексті інших проблем, наприклад, в узагальнюючих працях, присвячених діяльності правоохоронних органів, та в роботах суміжного характеру, що обмежені територіальними і хронологічними межами. Комплексне дослідження щодо створення та розвитку пожежної безпеки в Україні у XIX - на початку XX ст. ст. не проводилось, що обумовило вибір теми запропонованої роботи.

Першим фундаментальним дослідженням у галузі державного управління, присвяченим проблемам державного управління пожежною безпекою в Україні стали праці О. Труша, який,

розглядаючи процес державного управління надзвичайними ситуаціями та механізми формування структури органів і підрозділів державної пожежної охорони, здійснив наукове обґрунтування та методичне забезпечення побудови раціональних структур державного управління попередженням та ліквідацією надзвичайних ситуацій на прикладі діяльності органів та підрозділів Державної пожежної охорони територіального рівня [177-182].

У цей період було визначено адекватне місце управлінських підрозділів державної пожежної охорони в системі державного управління попередженням і реагуванням на надзвичайні ситуації з урахуванням змін у підпорядкованості державної пожежної охорони на центральному рівні виконавчої влади, чіткого розподілу функцій між підрозділами аварійно-рятувальних служб, до яких належить і пожежна охорона, та оптимальної внутрішньої структуризації державної пожежної охорони. Крім того, науковцем розроблено алгоритм оцінки зв'язку елементів у системі управління апаратом (підрозділом) державної пожежної охорони з використанням теорії нечітких множин та лінгвістичного аналізу схожості у відповідності з наявною нормативно-правовою базою та на основі експертних даних фахівців-практиків.

Особлива увага приділена розробці методу формування структури цілей і функцій управління апаратом (підрозділом) державної

пожежної охорони і рекомендації щодо його адаптації до досліджуваного об'єкта, що дозволяє перейти від якісних характеристик оцінки близьких за змістом функцій органів і підрозділів управління державної пожежної охорони до кількісних (значне збільшення обсягів формалізованих параметрів) [182].

У продовження цих думок В. Доманський визначив пожежну безпеку як складову національної безпеки України та іманентну функцію держави, дослідив вітчизняну та зарубіжну нормативну базу, що визначає правовий статус, організацію та діяльність органів державного управління пожежною безпекою в Україні, практику її застосування, особливості реформування організаційно-правових засад щодо створення сучасної системи управління державною пожежною охороною [39].

Вищезазначений дослідник додає, що Магдебурзьке право у XIV – XVI століттях відіграло основоположну організуючу роль у створенні основ початку формування організаційно-правової системи забезпечення пожежної безпеки в Україні шляхом наділення органів місцевого самоврядування міст Львова та Києва функціями й повноваженнями щодо забезпечення пожежної безпеки на їх територіях. Правові основи реформування пожежної справи в Російській імперії, у тому числі й на Україні, були закладені Указом Олександра I від 24 червня 1803 року, яким

передбачалося створення пожежних команд на професійній основі у складі поліції. Подальше вдосконалення організації пожежної справи в Україні безпосередньо пов'язане з прийняттям та введенням у середині XIX ст. Сенатом Російської імперії Будівельного та Пожежного статутів, свого роду зведених законів (правил) у сфері пожежної безпеки, якими унормовувалось питання організації та проведення заходів з профілактики пожеж та їх гасіння, а також визначалась відповідальність за невиконання протипожежних заходів. Ці статuti відіграли важливу роль у подальшому вдосконаленні пожежної справи в Україні [там само].

За свідченням В. Доманського, фактором спадкоємності й аполітичності радянської влади по відношенню до пожежної безпеки, як свідoctва необхідності врахування історичного досвіду попередніх досягнень царської Росії з питань забезпечення пожежної безпеки, є такі правові акти, як – Постанова РНК «Про організацію державних заходів боротьби з пожежами» (1918 р.) та Постанова ВЦВК і РНК СРСР «Про державний пожежний нагляд» (1936 р.), які визначили напрями діяльності органів державної влади та головні завдання пожежної охорони у цій сфері. Суттєвих змін зазнала пожежна охорона в 60 – 80-х роках минулого століття у зв'язку з прийняттям низки постанов Раді Міністрів СРСР щодо доцільності створення єдиного виду пожежної охорони. Спадкоємність дійсного розуміння необхідності



удосконалення і розвитку системи пожежної справи на базі досягнутого витікає із прийнятих за часів незалежної України таких нормативно-правових актів, як Закон України «Про пожежну безпеку» (1993 р.), в якому питання боротьби з пожежами було поставлено на державному рівні. Це слугувало подальшому розвитку і вдосконаленню організації та діяльності системи забезпечення пожежної безпеки та створенню єдиного виду державної пожежної охорони на базі колишніх – воєнізованої та професійної. У подальшому цьому сприяло прийняття низки Указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України стосовно проблем пожежної безпеки [39].

Слід наголосити, що розробки В. Доманського були першими в українській юридичній науці комплексним монографічним дослідженням поняття та змісту державного управління пожежною безпекою в Україні, здійсненим з урахуванням нових ідей та тенденцій розвитку суспільних відносин у цій сфері, а також із визначенням напрямків удосконалення законодавства з цього питання. При цьому заслугою В. Доманського є те, що в його роботах уперше здійснено комплексний аналіз державного управління пожежною безпекою в умовах нової суспільно-політичної ролі держави в процесі розвитку державотворення в Україні [43]. Ученим узагальнено історичний досвід формування і розвитку державного управління у сфері

пожежної безпеки зарубіжних країн і України, а також розкрито зміст принципів, функцій, методів і форм державного управління в цих країнах за умов історичної зміни змісту та характеру державного управління.

Важливо, що В. Доманським відмічається, державне управління пожежною безпекою як регульована, організуюча, координуюча та практична діяльність органів виконавчої влади, які здійснюють вплив на суспільну життєдіяльність людей з метою забезпечення безпеки громадян, суспільства й держави, створення умов для їх добробуту та реалізації громадянами своїх прав і свобод, надання юридичним і фізичним особам різноманітних послуг з питань запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій пожежного характеру та проведення рятівної справи [там само].

Крім того, науковець слушно акцентує увагу на тому, що «історія формування й розвитку пожежної служби свідчить про те, що остання за вимогами часу була включена в систему державно-адміністративної влади. Пожежна охорона, як компонент державно-адміністративної системи, має свої специфічні риси, обумовлені, в першу чергу, вимогами внутрішньої національної безпеки. Як одне з відгалужень виконавчої влади, пожежна охорона не тільки враховувала визначений технічний базис свого часу, але й стимулювала його розвиток, тим самим вносячи свою частку в науково-технічний прогрес [42]».

Досліджуючи досвід розвинутих країн світу щодо організації та діяльності системи пожежної безпеки, В. Доманський підкреслює що, вивчення закордонного досвіду забезпечення пожежної безпеки є актуальним для державної пожежної охорони України з огляду на те, що наша країна рухається по шляху реалізації програми «Європейський вибір», яка припускає уніфікацію і стандартизацію не тільки законодавчих положень і правових норм відповідно до вимог ВОТ і ЄС, але й матеріально-технічних засобів боротьби з пожежами. Порівняльний аналіз закордонного досвіду дозволяє розробити теоретичне підґрунтя для осмислення перспектив і можливостей подальшого вдосконалення державної пожежної охорони України [44]».

Ми поділяємо погляди В. Доманського, що сучасне забезпечення пожежної безпеки в Україні не відповідає сучасним вимогам. Як зауважує дослідник, це, насамперед, стосується фінансування державної пожежної охорони України і розвитку її матеріально-технічного арсеналу. Існує нагальна потреба в комплексному підході до переоцінки й подальшого вдосконалення нормативно-правової бази пожежної безпеки України, що відповідатиме новій політичній і економічній ситуації в країні. Тут значний внесок можуть зробити дослідження в області адміністративного і екологічного права,

регулярна підготовка й публікація відповідних статистичних даних [39].

Зрозумілим є й те, що «наука про соціально-державне управління тісно пов'язана з адміністративним правом, що є науково-юридичною дисципліною нормативного характеру, яка вивчає переважно норми, що регулюють або, принаймні, покликані регулювати дії адміністративного персоналу (конституційні положення, закони, регламенти, юрисдикційні акти тощо). Зближення науки управління з наукою адміністративного права привело до того, що в ХХ ст. в Європі поборниками науки управління стали юристи-адміністратори. І дотепер наука про соціально-державне управління всюди знаходиться під їхнім явним впливом. Пояснення лежить на поверхні, а саме: сьогодні управління в масштабах демократичної держави здійснюється державно-правовими методами. Адміністрацію не можна ототожнювати з державою. Цілі адміністрації ніколи не бувають первинними, вони завжди вторинні і полягають у виконанні завдань, доручених їй головними державними органами. Отже, адміністрація завжди є засобом для здійснення рішень політичної влади [45]».

У своїх наукових роботах В. Доманський зазначає, що «забезпечення пожежної безпеки України передбачає наявність двох ключових понять, що визначають ідеологію даного виду безпеки, - «національна безпека» і «надзвичайна ситуація» [41]». Розкриваючи зміст зазначених

понять, науковець одночасно окреслюємо адміністративно-правове поле діяльності пожежної охорони України в екстремальних ситуаціях, включаючи ситуації надзвичайного стану. Це важливо мати на увазі в процесі правозастосовної діяльності пожежної охорони України.

«Організаційно-правові аспекти розвитку системи державного управління пожежною безпекою в Україні є одними з основних питань національної безпеки», - наполягає В. Доманський. Пояснюючи це тим, що, справа стосується не просто участі пожежної охорони України в ліквідації тих або інших негативних факторів, а її ролі в запобіганні появі подібних факторів з використанням важелів адміністративно-правового управління. Державна пожежна охорона України, як і протипожежні служби сучасних цивілізованих країн, є надзвичайно важливим компонентом виконавчої влади, покликаної зміцнювати народний добробут і стояти на його сторожі. Недооцінка ролі пожежної охорони в сучасній державі обертається великими, а часом і непоправними матеріально-фінансовими і екологічними втратами.

Підсумовуючи аналіз напрацювань В. Доманського, ми не можемо не підтримати його в тому, що «метою державної політики у сфері пожежної та природно-технічної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру

має бути гарантований захист життя і здоров'я людей, земельного, водного і повітряного простору, об'єктів виробничого і соціального призначення в межах показників ризику, критерії яких встановлюються для конкретного періоду з урахуванням вітчизняного і світового досвіду в даній галузі [39]».

Логічним продовженням досліджень проблем пожежної безпеки стала праця М. Удода, який, вивчаючи суспільні відносини, що складаються при функціонуванні системи забезпечення пожежної безпеки та на основі розгляду теоретичних питань правового регулювання забезпечення пожежної безпеки, вивчення історичного досвіду становлення пожежної охорони в Україні, всебічного аналізу практичної діяльності пожежної охорони й органів державного пожежного нагляду розробив пропозиції щодо удосконалення правових та організаційних основ діяльності пожежно-рятувальних формувань, органів державного пожежного нагляду, щодо створення ефективної системи забезпечення пожежної безпеки в Україні [183].

Відразу підкреслимо, головною заслугою М. Удода є те, що при аналізі адміністративно-правового регулювання забезпечення пожежної безпеки були виявлені тенденції розвитку суспільних відносин у сфері забезпечення пожежної безпеки, а саме: інтегрування системи забезпечення пожежної безпеки у систему захисту населення і територій від надзвичайних

ситуацій, оптимізація діяльності й розширення функцій пожежно-рятувальних формувань, виділення органів державного пожежного нагляду у самостійну структуру [там само].

Науковець стверджує, що «виникнення нових джерел пожежної небезпеки безпосередньо пов'язане зі створенням нових матеріалів, приладів і технологій. Захист від невідомих раніше загроз вимагає додаткових витрат. Користування старими методами стримування пожежної небезпеки наближає до рубежу, коли витрати на забезпечення пожежної безпеки й втрати від вражаючих факторів пожеж стануть однаковими. Не бажаючи миритися з величезною шкодою, яку завдають пожежі, суспільство змушене шукати шляхи до оптимізації системи забезпечення пожежної безпеки. Одним із засобів, що сприяє підвищенню ефективності протипожежної діяльності й покращенню пожежної ситуації у країні є удосконалення чинного законодавства про забезпечення пожежної безпеки [там само]».

Не можна не погодитись й з тим, що «робота з підвищення якісного рівня правового регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері забезпечення пожежної безпеки повинна провадитися з обов'язковим урахуванням допущених раніше недоліків [там само]». Дослідник підкреслює, по-перше, що аналіз історії становлення пожежної охорони в нашій країні показує, що труднощі в розбудові сучасної пожежної охорони багато в чому

обумовлюються тими самими обставинами, які не враховувалися законодавцем у минулому [там само]. А по-друге, при оновленні протипожежного законодавства слід більше уваги звертати на додержання вимог системності. Відтак, необхідно законодавчо закріпити логічний зв'язок між системою забезпечення національної безпеки, системою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру й системою забезпечення пожежної безпеки, розглядаючи систему забезпечення пожежної безпеки не інакше як складову частину більш загальних систем забезпечення безпеки.

Варто зазначити, що певні напрацювання М. Удода були використанні під час підготовки Кодексу цивільного захисту України, тобто вони пройшли певний еволюційний шлях становлення не тільки як наукові категорії, але й як практичні [там само].

Вивчення проблем пожежної безпеки набувають більш деталізованого характеру в наукових працях С. Сташенка та С. Тараненка, що диференціюються за територіальним принципом. Перший досліджує земські страхові товариства взаємного протипожежного страхування, добровільні пожежні формування та дружини, земські установи, що опікувалися пожежною справою та впливали на організацію протипожежного захисту сільських населених пунктів Лівобережної України [164]. Другий, відповідно, напрями і форми протипожежної



діяльності сільських та міських органів управління, вплив соціально-економічних та політичних процесів на пожежну безпеку поселень, законодавче забезпечення протипожежної діяльності місцевих органів влади та функціонування протипожежних формувань під керівництвом органів місцевого самоврядування Південної України [170].

Критерієм оцінки рівня розвитку суспільства, за свідченням С. Сташенко, певною мірою виступає ступінь цінування в ньому життя та власності людини. Упродовж століть ці ключові виміри багато в чому залежали від організації та ефективного функціонування пожежної справи, від активної участі держави в підтриманні пожежної безпеки населених пунктів, від усвідомлення населенням важливої істини, що пожежа – це не стихійне лихо, а в першу чергу соціальне явище [164].

Дослідник зазначає, що «на соціально-економічний розвиток Лівобережної України другої половини ХІХ – початку ХХ ст. значною мірою впливав стан пожежної безпеки та рівень організованості пожежної справи. Лише одна велика пожежа могла однаковою мірою перетворити на жебрака як заможного селянина, так і удачливого підприємця. З іншого боку, пожежа залишалася вагомим аргументом у вирішенні багатьох соціальних, економічних та політичних конфліктів у суспільстві. Принісши горе й зубожіння одним, вона, навпаки, могла збагатити інших. Показово, що кількість

підпалів та пожеж, походження яких слідством так і не було встановлено, займали понад 50% всіх причин вогняного лиха в краї [там само]».

Погоджуємось з С. Сташенко, що розвиток пожежної справи на Лівобережній Україні в зазначений період проходив у сільських населених пунктах дуже повільно й нерівномірно. Два важливих чинники, що впливали на нього – рівень державного сприяння та самосвідомість і побутова культура населення впродовж тривалого часу залишалися недостатніми.

Науковець підкреслює, що «провівши важливі реформи в 60-70 рр. XIX ст., уряд Росії фактично переклав проблему організації протипожежного захисту на громадськість та земства. До початку XX ст. держава залишала за собою лише питання законодавчого забезпечення функціонування пожежної справи й нагляду за діяльністю професійних та добровільних пожежних підрозділів. Проте, якщо нагляд за пожежними командами та дружинами був навіть надмірним, то правове забезпечення пожежної справи – явно недостатнім. Російська бюрократична система виявилася неспроможною швидко реагувати та коректувати протипожежне законодавство в руслі з бурхливим розвитком суспільства. У пореформений період так і не був створений єдиний правовий документ, який визначав би загальні, правові, економічні та соціальні

основи забезпечення пожежної безпеки на території України. Водночас, громадськість Лівобережної України тривалий час залишалася заручником відсутності єдиного керівного органу в галузі пожежної безпеки як на державному, так і на місцевому рівнях [164]».

У продовження С. Сташенко вказує, що «аналізуючи обставини незадовільної ситуації, що існувала в протипожежному захисті населених пунктів регіону, слід відзначити, що основною причиною такого стану справ безумовно була недооцінка з боку міністерств, відомств, місцевих органів влади важливості своєчасного вжиття пожежно-профілактичних заходів, традиційне віднесення їх до розряду другорядних, цілковитий брак вимогливості до власників підприємств, які зазвичай нехтували правилами пожежної безпеки.

Серед губерній Лівобережної України впродовж усього досліджуваного періоду більш сприятлива ситуація з протипожежним захистом зберігалася в Харківській губернії. Відносно невелика залюдненість, певні традиції в будівництві (використання вогнестійких матеріалів), наявність значної кількості природних водоймищ зумовлювали формуванню на Харківщині дещо кращого стану пожежної безпеки порівняно з іншими регіонами краю. Високий розмір втрат від пожеж у населених пунктах Чернігівщини та Полтавщини міг бути нейтралізований лише створенням ефективної системи вогнезахисту у складі професійних і

добровільних пожежних команд та протипожежних органів місцевого самоврядування [165]».

Відтак, на створення такого протипожежного комплексу й була спрямована реформа пожежної справи, проведена в Росії впродовж 1860–1873 рр. Проте зазначає С. Сташенко, «відсутність у достатньому обсязі державного фінансування протипожежних заходів, єдиного координаційного центру пожежної охорони, недосконалість законодавчої бази негативно позначалася на наслідках пожежної реформи аж до кінця XIX – початку XX ст. ст. До того ж, ряд законів і постанов у галузі пожежної безпеки виявилися половинчастими. Тривалий час, наприклад, держава не бажала відмовлятися від надмірної опіки і втручання поліції у справу протипожежного захисту, що іноді призводило до певної дезорганізації системи вогнегасіння.

На ефективності функціонування пожежної охорони досліджуваного регіону позначалися: рівень технічного оснащення підрозділів, оптимальна чисельність та відповідне фінансування. Мінімальні обсяги фінансування ставили підрозділи пожежної охорони краю не тільки на межу виживання, а ф за неї [164]».

Разом із тим, зменшити розмір втрат від пожеж можна було виключно завдяки пожежним підрозділам. Найкраще цю ситуацію розуміло місцеве керівництво Харківської губернії.

Могутніший, порівняно з іншими губерніями, економічний потенціал цього регіону, наявність головного центру генерал-губернаторства сприяли формуванню відносно чисельнішої, краще озброєної професійної та добровільної пожежної охорони. Завдяки цьому на Харківщині були зменшені спустошливість пожеж майже в 3 рази та розмір втрат від них у 1,5 рази.

На кінець XIX ст. у містах Лівобережної України була створена система професійної організації гасіння пожеж, у якій одночасно співіснували вільнонаймані частини, що підпорядковувалися поліції, муніципальні пожежні підрозділи під управлінням міського самоврядування та громадські пожежні команди. Професійні пожежні підрозділи стали суттєвою перепорою на шляху поширення вогняного лиха. Вони не лише брали участь у ліквідації пожеж, але й активно протидіяли стихійним катастрофам (паводкам, зсувам ґрунту тощо). За допомогою професійних пожежних підрозділів щорічно досягалося скорочення збитків від пожеж в середньому на 2,5 млн. крб. і було врятовано сотні людських життів [там само].

Найбільш незахищеними в протипожежному відношенні на Лівобережній Україні залишалися села, в яких виникало до 90 % всіх пожеж. Навіть на початку XX ст. <sup>3</sup>/<sub>4</sub> поселень краю виявлялися беззахисними перед вогняною стихією. Ситуація з пожежною

безпекою лівобережних сіл особливо загострилася під час революційних подій 1905–1907 рр. І справа не лише в тому, що в цей період збільшилася кількість пожеж (насамперед підпалів), а й у тому, що внаслідок економічної кризи проходило зубожіння місцевого населення, а, відтак, це негативно впливало на діяльність добровільних дружин, фінансування яких проводилося за кошти обивателів і які залишалися єдиним вагомим чинником, що стримував спустошливість пожеж у селах регіону.

Сільські громади через скрутне фінансове становище не могли утримувати не лише штат постійно діючих пожежних формувань, але й іноді пожежні обози з протипожежним інвентарем. До 90-х рр. ХІХ ст. сільські добровільні пожежні дружини існували в краї виключно при поміщицьких економіях та німецьких колоніях. Лише запровадження земського управління надало змогу кардинально зрушити з місця цю проблему. Земства Лівобережної України налагодили постачання сільським громадам пожежного інвентарю та надавали матеріальну й організаційну підтримку сільським пожежним дружинам. Завдяки обов'язковому земському протипожежному страхуванню на початку ХХ ст. у середньому понад 4900 сімей погорільців щорічно могли отримувати допомогу [165].

Саме завдяки земським установам у селах краю почало поширюватися вогнестійке

будівництво; розпочалося розселення поселень, що мали найбільш високу скупченість дворів; покращилася система протипожежного водопостачання тощо. Земські пожежно-страхові відділи стали єдиними населі центрами протипожежної пропаганди, яка була одним із найважливіших напрямків попередження пожеж, випадків загибелі людей на них, популяризації діяльності добровільних пожежних формувань. З метою поширення протипожежних знань земські організації краю спільно з Російським пожежним товариством налагодили випуск літератури на протипожежну тематику. Протипожежна пропаганда земств відіграла важливу роль у впливі на свідомість сільського населення та навчанні його правилам пожежної безпеки [там само].

Важливу роль у зміцненні пожежної охорони сільських населених пунктів Лівобережної України відігравала тісна взаємодія земських органів з міськими добровільними пожежними товариствами краю. Близько 90 % добровільних товариств та команд виїздили на ліквідацію сільських пожеж. Водночас більшість земств регіону фінансово підтримували міських добровольців. Створення добровільних пожежних організацій стало реакцією громадськості краю на недостатню участь держави в підтриманні пожежної безпеки, особливо невеликих міст Лівобережної України та практично повну відсутність пожежної охорони в селах регіону. Діяльність

добровільних пожежних організацій у забезпеченні протипожежним захистом населених пунктів була важливим засобом сприяння професійній пожежній охороні шляхом залучення широких верств населення до активної боротьби з пожежами [165].

Добровільні пожежні формування щорічно ліквідували значну кількість пожеж і запалень, рятували людей та матеріальні цінності. Заходами добровільних вогнеборців виконувалися роботи з очистки димоходів від сажі, з ремонту пічного опалення, організовувалися протипожежні варти на підприємствах, у закладах освіти та культури.

Підсумовуючи С. Сташенко твердить, що «на сучасному етапі реформування пожежної охорони України актуальною залишається проблема аналізу становлення та розвитку пожежної справи впродовж усього її існування. Найважливішим чинником, від якого в цілому залежить якість роботи пожежної охорони, є підготовка висококваліфікованих спеціалістів пожежної справи – інженерів, техніків та ін. кадрового персоналу [164]».

Дослідник С. Тараненко уточнює, що сучасний розвиток суспільства, поява принципово нових технологій, технічних інноваційних засобів, у тому числі в галузі пожежної безпеки, відбувається на тлі збільшення кількості пожеж та катастроф природного і техногенного характеру. Ці фактори переконують у тому, що і в ХХІ ст.



боротьба з вогняною стихією, проблеми розвитку і вдосконалення протипожежного захисту є важливими на історичному поступі суспільства, і не полишають своєї актуальності, як і двісті років тому [170].

Начебто погоджуючись із попередніми дослідниками С. Тараненко зазначає, що «до початку ХХ ст. правова база протипожежної роботи місцевих органів влади відзначалася недосконалістю і неефективністю. Головна причина такої ситуації полягала у відсутності безпосереднього зв'язку законодавців з практичними працівниками пожежної охорони та діячами органів місцевого управління. Тимчасові комісії, що створювалися владою з тих чи інших питань протипожежного законодавства не вирішували цієї проблеми. Уряд так і не спромігся створити загальну керівну ланку пожежної охорони ні на державному, ні на регіональному, а тим паче на місцевому рівнях. Вплив регіонів на правове забезпечення протипожежної роботи був незначним внаслідок відсутності на місцях кваліфікованих фахівців. Лише активна діяльність діячів Російського пожежного товариства на початку 90-х рр. ХІХ ст., реформування професійних пожежних підрозділів, нагромадження досвіду в організації пожежної безпеки земськими установами та міськими самоврядуваннями заклали основи для реальних позитивних зрушень у підвищенні ефективності діяльності пожежної охорони краю

та подальшому удосконаленні протипожежного законодавства [171]».

Дослідник підкреслює, що «суттєвий недолік системи протипожежного захисту населення полягав у тому, що вирішення питань пожежної безпеки було розпорошено між усіма органами регіональної та місцевої влади, від губернатора і губернських правлінь, до сільських і пожежних старост. Окрім цього, контроль та повноваження щодо значної кількості питань у галузі пожежної безпеки дублювалися одночасно різними органами влади на місцях, що не сприяло їх ефективному виконанню. Час від часу виникали суперечки між поліцією та міськими управами щодо кадрових питань, функцій пожежних частин, організації системи підготовки особового складу підрозділів тощо [там само]».

На відміну від сільської місцевості, розвиток пожежної справи в містах був цілеспрямованішим і мав кращі наслідки. До 70-х рр. XIX ст. міські органи влади Південної України фактично не могли впливати на стан пожежної безпеки міст, оскільки не мали достатніх повноважень. Роль місцевої влади в цій справі зводилася лише до фінансування пожежних підрозділів або пожежних обозів.

Із уведенням «Городового положення» від 16 червня 1870 р., вирішення проблем зі створення та функціонування пожежних частин покладалося на міські управи. Думам було надане право видання обов'язкових до

виконання постанов протипожежного характеру та на міські кошти віднесено утримання пожежних команд. Однак в питаннях попередження пожеж повноваження органів місцевого управління як в містах, так і в повітах чи селах були досить обмежені. Особливо це стосувалося приватного сектору економіки. Навіть при виявленні суттєвих недоліків у протипожежному захисті наприклад підприємств, представники уповноважених органів місцевого самоврядування не могли зупинити роботу небезпечного об'єкту чи безпосередньо притягнути власника до відповідальності. В цьому випадку вони могли лише звернутися до поліції за фактом порушення правил пожежної безпеки [171].

Не можна не погодитись й з тим, що пожежна справа в долі українського села завжди посідала важливе місце. Адже від її організованості залежало не тільки існування самого поселення, але й життя сотень людей. Протягом другої половини XIX – початку XX ст. ст. пожежна охорона села подолала певний рубіж у своєму розвитку: відбувся перехід від натуральної пожежної повинності до створення добровільних пожежних дружин. Саме завдяки діяльності останніх зріс професіоналізм людей, які боролися з вогняною стихією, удосконалилася організація пожежегасіння, що зрештою й зумовило зменшення важких наслідків масових пожеж у селах Південної України. В цей же період

намітилася тенденція до тісної співпраці добровільних пожежних товариств і земств, що дозволило започаткувати профілактичну роботу із запобігання пожеж та надавати необхідну допомогу сім'ям погорільців.

Наприкінці свого дослідження С. Тараненко наголошує, що досвід організації протипожежного захисту населених пунктів під керівництвом органів місцевого управління в другій половині XIX – початку XX ст. ст. може бути застосований при обґрунтуванні механізмів формування сучасної муніципальної аварійно-рятувальної служби. Зокрема аналіз діяльності пожежних формувань під керівництвом міських управ та земств засвідчує, що система протипожежного захисту буде ефективною лише при комплексній співпраці органів місцевого самоврядування, професійних пожежних частин та добровільних протипожежних організацій. Важливою складовою цього також є координація дій різних комунальних служб з аварійно-рятувальними підрозділами при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру [170].

Підсумовуючи різні підходи до еволюції наукових поглядів щодо становлення та розвитку державного управління пожежною безпекою в Україні, констатуємо, що проблема становлення, діяльності та розвитку системи забезпечення пожежної безпеки завжди була предметом наукової дискусії. Еволюційних шлях був пройдений через призму різних наук,

таких як історія, юриспруденція та державне управління.

## **1.2. Теоретичні засади розвитку організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою**

З самого початку проведення досліджень у галузі «Державне управління» учених цікавили питання теоретико-методологічного обґрунтування механізмів державного управління, адміністративно-організаційних напрямів державотворення, функцій, структури, повноважень і особливостей органів державної влади усіх рівнів.

Різноманітні наукові школи та колективи здійснювали як загальні дослідження механізмів державного управління, тобто вивчали складові механізму державного управління, а саме: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби, так і дослідження конкретних механізмів державного управління окремими галузями і сферами суспільного життя. У цьому контексті слід наголосити, що українськими науковцями не достатньо уваги приділено дослідженню механізму державного управління пожежною безпекою як складової організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою. Отже, у даному підрозділі пропонується провести дослідження теоретичних основ

функціонування організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою.

На самому початку наголосимо, що процес розробки та реалізації дієвих заходів, спрямованих на мінімізацію ризику виникнення пожеж та зменшення розміру можливого збитку при загорянні, здійснюється шляхом вирішення задач щодо формування та впровадження організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою.

Зазначимо, що системність кожного окремого дослідження полягає у тому, наскільки повно зроблено аналіз складових досліджуваного об'єкта. У нашому випадку об'єктом виступає організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою в Україні. Відтак, спочатку пропонується дати визначення власне зазначеному механізму, а вже потім через характеристику його складових обґрунтувати потребу застосування у державному управлінні пожежною безпекою.

Дослідження теоретичних засад формування організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою потребує, як наголошує О. Радченко, «вивчення ознак поняття «механізм» [145]». Погодимось із науковцем про те, що «механізму обов'язково притаманні такі ознаки:

- він є продуктом організованої діяльності;
- він має мету або функцію, передбачаючи

переважно односторонній вплив з чітко визначеним вектором впливу у вигляді послідовності дій;

- він має суб'єкт і об'єкт, які мають дотримуватися правил взаємодії;

- його функціонування в ідеалі націлене на автоматизм і побудова носить структурно-функціональний характер;

- він має ознаки відкритої або закритої системи [145]».

Практика державного управління неможлива без осмислення теоретичних засад функціонування механізмів державного управління. Без розкриття категорії «механізм державного управління» неможливо вирішити проблему підвищення його ефективності, так як ефективність системи державного управління залежить від наявності успішно функціонуючих механізмів, які дозволяють забезпечити: скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво суспільними процесами держави; належний організаційно-управлінський вплив на суспільний розвиток держави; реалізацію цілей та завдань державного управління – як загальних, так і персоніфікованих, які необхідно вирішувати в конкретних сферах суспільного життя. Зважаючи на це, практична значимість та актуальність проблеми визначення поняття «механізм державного управління» не викликає сумнівів.

У науковій літературі термін «механізм державного управління» є досить широко

вживаним, однак зміст і структуру його різні науковці та практики трактують по-різному. Концептуальні засади механізмів державного управління висвітлено в працях провідних вітчизняних та зарубіжних учених у галузі управління: В. Авер'янова, О. Амосова, Г. Астапової, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, І. Булеєва, О. Машкова, Н. Нижник, Ю. Тихомирова та інших. Хоча, як зазначалося вище, концептуальні засади механізмів державного управління вже висвітлено в численних працях вітчизняних та зарубіжних вчених, але, на сучасному етапі розвитку науки державного управління, не має загально прийнятого поняття «механізму державного управління» та єдиного підходу до трактування його визначення.

Вітчизняна наука під механізмом державного управління розуміє «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей, а згідно з характером факторів впливу виокремлюють політичні, економічні, соціальні, організаційні та правові механізми [35, с. 116-117]». Слід наголосити, що механізми державного управління завжди мають чітко визначену мету й носять функціональний характер. На цьому, до речі, наголошує Г. Атаманчук, який визначає механізм державного управління як інструмент реалізації



функцій держави та її виконавчої влади [3, с. 125]. Такої ж точки зору дотримується інший відомий російський державознавець Ф. Шамхалов, який до механізмів державного управління включає цілий комплекс інститутів і органів, які тісно пов'язані між собою і складають єдину систему. Ця система створена спеціально для реалізації головних функцій, які покладено на державу і закріплено в її Конституції і законах [145]. Це дає нам змогу зробити висновок, що механізмів державного управління може бути стільки, скільки є функцій у державі й водночас – кожна функція державного управління вимагає існування відповідного механізму її реалізації. Саме тому ми говоримо про економічний, соціальний, ідеологічний, комунікаційний тощо механізми державного управління.

Не можна не погодитись з тим, що виконання будь-якої функції завжди вимагає певної послідовності дій, динамічного протікання процесів. Це чітко відслідковується у визначенні відомого французького економіста А. Кульмана: «Механізм містить певну послідовність явищ: його складовими елементами одночасно виступають вхідне і вихідне явища, а також весь процес, який відбувається в інтервалах між ними [145, с. 66]». У свою чергу механізми державного управління передбачають цілеспрямований однобічний вплив з чітко визначеним вектором впливу. Так, Н. Нижник стверджує, що

«механізм управління» – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [106, с. 49]. Такої ж думки притримується О. Амосов, який визначає механізм державного управління як «сукупність форм і методів впливу територіальних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на реформування та функціонування економічних суб'єктів у всіх сегментах і ланках господарства [2, с. 11]».

На наше переконання, одним із вдалих визначень механізму державного управління є визначення, що було запропоновано науковою школою Харківського регіонального інституту НАДУ при Президентіві України, а саме: механізм державного управління – «спосіб розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління [110]».

Розглядаючи механізм державного управління як систему, О. Федорчак аргументовано доводить, що вона призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [185].

Поділяючи цю точку зору, А. Кузнецов визначає механізм державного управління як «систему, тобто внутрішню організовану сукупність елементів, що мають спільну природу та утворюється на підставі дії об'єктивних закономірностей та суспільних випадковостей, з метою самозбереження чи саморозвитку існуючих зв'язків між окремими суспільними явищами [78, с. 13].

Не можна не погодитись, що функціонування механізмів державного управління в ідеалі націлене на певний автоматизм, закріплені вміння й навички державних службовців щодо виконання у певних ситуаціях відповідних їм дій. Зокрема, В. Цветков зазначає, що «управлінські діяння здійснюються автоматично, і людина не вільна у цій якісній визначеності самокерованої системи відмінити примхливу гру випадку і сваволі, вона може лише пристосуватися до неї і відповідно впливати на її розмах та силу [189, с. 22]». У той же час, сама побудова механізмів державного управління носить структурно-функціональний характер. Адже це – «штучно створена складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [152, с. 4]».

Узагальнюючи певну кількість підходів до визначення механізму державного управління О. Радченко дає найбільш вдале, на нашу думку,

визначення цього поняття, наголошуючи, що «механізм державного управління – системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів в державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізацію функцій держави та має в якості суб'єкта органи державного управління. Відповідно, й класифікувати механізми державного управління можна за сферами життєдіяльності суспільства, функціональним призначенням, рівнем державного впливу, його суб'єктом тощо [145]».

Погодимось із зауваженням О. Радченка, що «... механізми державного управління мають, по-перше, регуляторний вимір – саме за їх допомогою держава регулює суспільні відносини в тій чи іншій сфері ... а по-друге, ціннісний вимір [там само]». Оскільки головним призначенням держави як суспільного інституту є реалізація інтересів громадян, регулювання виробництва та справедливого розподілу ресурсів життєдіяльності (завжди дефіцитних) – це призводить до формування відповідних ціннісних засад функціонування самої держави, окремих органів державної влади, інших структурних елементів механізмів державного управління, призначених для реалізації певної

функції держави (рис. 1.2).

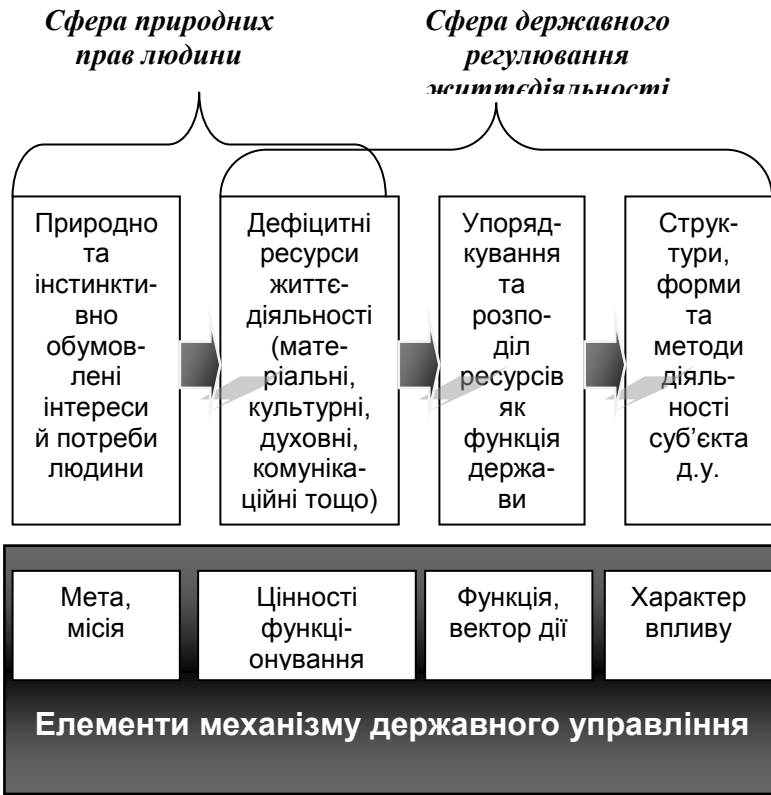


Рис. 1.2. Ціннісний вимір механізму державного управління

Таким чином, механізм державного управління призначений не тільки регулювати й забезпечувати різні сфери суспільної життєдіяльності, а насамперед, реалізовувати – як власну місію та мету – ту чи іншу суспільну цінність. Такою цінністю може бути законність, що має відстоювати й захищати механізм

правосуддя; свобода слова, що має забезпечуватися державним інформаційно-комунікаційним механізмом; добробут, що є спрямуванням економічного механізму держави; справедливість, що є цілеполяганням соціальних механізмів державного управління тощо.

Ураховуючи викладене вище, виразно спостерігаються два підходи до тлумачення змісту наведеної категорії, які відповідно до напрацювань С. Бронікової, можна назвати «структурно-організаційним» та «структурно-функціональним» [9, с. 26]».

Так, наприклад, Л. Набока, підтримуючи дану позицію, за структурно-організаційним підходом характеризує механізм як сукупність певних складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів, а механізм держави – як сукупність установ, через які здійснюється державне керівництво суспільством. У свою чергу, за структурно-функціональним підходом, на думку Л. Набоки, при визначенні механізму того чи іншого державно-правового інституту (процесу, явища) увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні [91].

Віддаючи перевагу структурно-функціональному підходу, Л. Набока в загальному плані визначає механізм державного управління як організацію практичного здійснення державного управління [92].

Слід зазначити, що щодо класифікації

механізмів державного управління також не має однозначності серед науковців.

На думку Р. Рудницької та інших, «залежно від того, які саме проблеми і як вирішуються із застосування конкретного державного механізму управління, він може бути складним (комплексним) і включати в себе декілька самостійних механізмів [152]».

Комплексний механізм державного управління може складатися з таких видів механізмів: економічного (механізми державного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо); мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів); організаційного об'єкти, суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури); політичного механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо); правового (нормативно-правове забезпечення). Крім того, автори «Словника-довідника з державного управління» згідно з характером факторів впливу виділяють, окрім вищевказаних механізмів державного управління, також соціальний, чим доповнили попередню їх класифікацію [35].

Аналіз досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених стосовно змістовного наповнення поняття «механізм державного

управління» дав змогу визначити механізм державного управління як складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкти управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

Структура механізмів державного управління різними науковими школами та науковцями висвітлюється по різному. Так, О. Батанов механізм держави визначає як «комплексну системну категорію, яка характеризується єдністю організаційних, нормативно-регулятивних, матеріально-технічних, бюджетно-фінансових, ідеологічних та соціально-культурних способів і засобів матеріалізації публічної влади, завдяки яким держава здійснює покладені на неї завдання й функції. Дану систему складають інституційні, політичні, економічні, культурні, юридичні (нормативно-регулятивні), матеріально-технічні, бюджетно-фінансові, духовні (ідеологічні) механізми [145, с. 67]».

Сучасна вітчизняна політична наука розрізняє механізми: а) створення; б) дії, взаємодії, існування, функціонування; в) передачі влади [138, с. 380].

Економічна наука оперує здебільшого економічним, господарським та організаційним механізмами. За допомогою «економічного механізму» розкривається взаємозв'язок між різними економічними явищами,



«господарський механізм» віддзеркалює структуру відтворювального процесу, а «організаційний механізм» розглядається через різні впливи (зовнішні, внутрішні), які виникають у суб'єктів господарювання з приводу виробництва і споживання матеріальних благ. Фахівець з державного управління А. Кузнецов поділяє механізми державного управління за змістом, принципом структурної побудови, рівнем керованого впливу та факторами впливу [78, с. 8].

У працях окремих науковців можна знайти й визначення конкретно організаційно-правового механізму державного управління. Так, М. Попов, аналізуючи відповідний механізм державного управління у сфері гендерної політики, зазначає таке: «організаційно-правовий механізм державного управління – це система органів державного управління, створених з метою реалізації гендерної ідеології у різних сферах суспільного життя та здійснення гендерних стратегій на основі конституційно-правових норм, прийнятих у державі [142]». У свою чергу, Г. Фердман, підкреслює, що «організаційно-правовий механізм державного управління – це сукупність управлінських ланок, що розміщені у суворій скупідлеглості і забезпечують взаємозв'язок між управлінською та керованою системами на основі комплексу прийомів, засобів та способів юридичного впливу [186]».

На наш погляд, організаційно-правовий

механізм державного управління – це діяльність публічних інституцій (органів влади та інститутів громадянського суспільства), які створенні для розв’язання певних суперечностей, подолання чи попередження проблем у суспільстві та діють на основі правових норм прийнятих у державі.

Беручи до уваги дослідження пожежної безпеки як об’єкта державного управління (підрозділ 1.1) та враховуючи значення фразеологічних сполучень «механізм державного управління» та «пожежна безпека», уважаємо, що «організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою» – це системна діяльність публічних інституцій, які діють на основі конституційно-правових норм та створені з метою вироблення та реалізації державної політики пожежної безпеки, щодо забезпечення неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж, попередження та подолання можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям та довкіллю.

Визначивши організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою, зупинимось на характеристиці його складових (*рис 1.3*). Вони визначаються метою, засобами впливу на об’єкт, зв’язками між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. При цьому обов’язковими складовими є цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби.

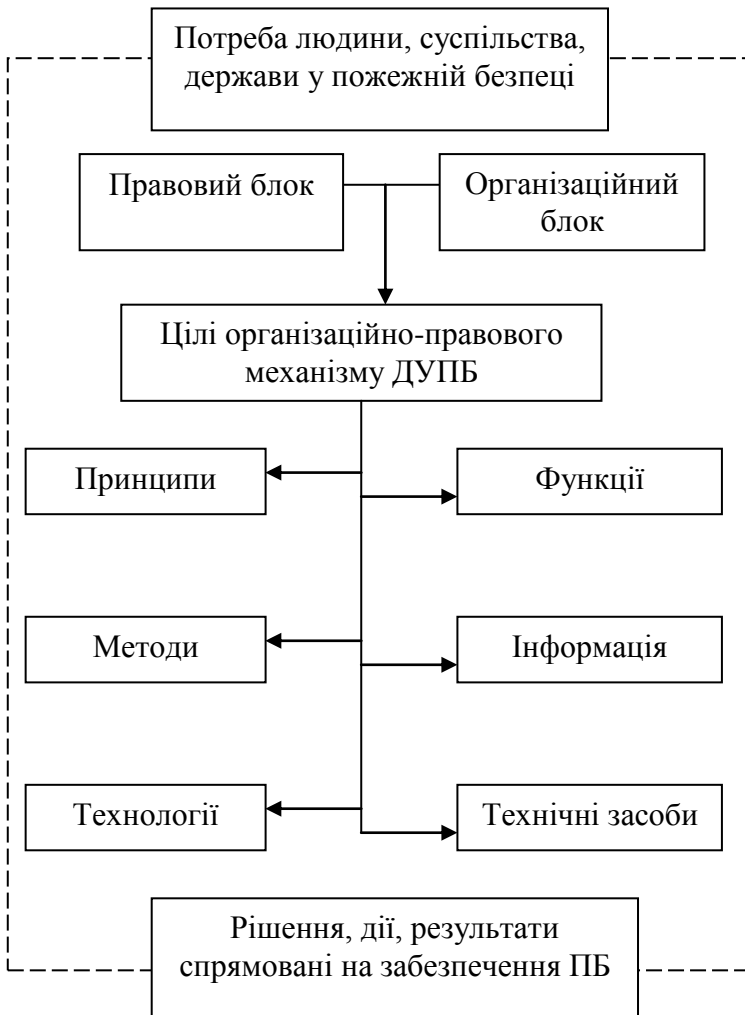


Рис. 1.3 Структура організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою

З повною відповідальністю наголосимо, що організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою має декілька цілей, а саме:

- вироблення та реалізації державної політики пожежної безпеки;
- забезпечення неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж;
- попередження та подолання можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям та довкіллю.

Окресливши цілі, зупинимось на базових принципах організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою. Аналіз нормативно-правового поля дає підстави стверджувати, що такими принципами є:

- гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власність;
- комплексність підходу до вирішення завдань пожежної безпеки;
- пріоритетність завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров'я громадян;
- максимально можливе, економічно обґрунтоване зменшення ризику виникнення пожеж;
- централізація управління, єдиноначальність, підпорядкованість, статутна дисципліна пожежної охорони;
- гласність, прозорість, вільне отримання та поширення публічної інформації про стан

пожежної безпеки, крім обмежень, встановлених законом;

- добровільність - у разі залучення громадян до здійснення заходів пожежної безпеки, пов'язаних з ризиком для їхнього життя і здоров'я;

- відповідальність посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за дотримання вимог законодавства з питань пожежної безпеки;

- виправданий ризик та відповідальність керівників сил пожежної охорони за забезпечення безпеки під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

Наступним кроком є визначення функцій організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою. У цьому контексті маємо наголосити на тому, що досліджуваний механізм є складним з огляду на поєднання у ньому природи двох механізмів: організаційного та правового. Саме це й обумовило визначення функцій, до яких можемо віднести такі:

- розробка та затвердження загальнодержавних правил пожежної безпеки, обов'язкових для всіх підприємств, установ і організацій, громадян;

- установлення порядку розгляду та затвердження положень, інструкцій, інших нормативних актів, розробка типових документи з питань пожежної безпеки;

- узгодження проектів державних і галузевих стандартів, норм, правил, технічних умов і інших нормативно-технічних документів з питань пожежної безпеки, а також інші проектні рішення;

- здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства з питань пожежної безпеки керівниками органів виконавчої влади, місцевих органів самоврядування, керівниками та іншими посадовими особами підприємств, установ і організацій, а також громадянами;

- прийом в експлуатацію будинків, споруд і інших об'єктів, а також відведення територій під будівництво, проведення випробувань нових зразків пожежонебезпечних приладів, устаткування та іншої продукції;

- проведення експертизи (перевірки) проектної та іншої документації, а також стану пожежної безпеки об'єктів на відповідність нормативним актам по пожежній безпеці та у встановленому порядку надання дозволу на введення в експлуатацію нових і реконструйованих об'єктів виробничого та іншого призначення, впровадження нових технологій, передачу у виробництво зразків нових пожежонебезпечних приладів, устаткування і іншої продукції, на оренду приміщень і початок роботи знову створених підприємств;

- проведення відповідно до законодавства перевірок та дізнання за повідомленнями і заявами про злочини, пов'язані з пожежами та

порушеннями правил пожежної безпеки;

- проведення у загальноосвітніх, професійних науково-виховних, вищих навчальних закладах, закладах підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів, на підприємствах, в установах і організаціях контролю за підготовкою працівників, учнів і студентів з питань пожежної безпеки;

- перевірка наявності документів на проведення пожежонебезпечних робіт.

Наступною складовою організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою є методи. У цьому контексті мається на увазі спосіб впливу суб'єкта на об'єкт.

Традиційно до них відносять: 1) примус; 2) переконання; 3) адміністративні; 4) психологічні.

Усі зазначені методи якнайкраще можуть бути використанні в організаційно-правовому механізмі державного управління пожежною безпекою.

Зупинимось більш детально на їх характеристиці. Загальні методи впливу поділяються на примус та переконання. Перший метод (примус) складається з дисциплінарних, адміністративних, матеріальних, кримінально-процесуальних заходів. Сутність його полягає у формуванні поведінки об'єкта управління проти його волі, причому суб'єкт управління може впливати примусово на моральну, матеріальну, організаційну, фізичну, психологічну сферу

об'єкта управління з метою його упорядкування. Примус на відміну від переконання застосовується спеціально уповноваженими суб'єктами управління в межах їх правової компетенції. Адміністративний примус може здійснюватись через заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення (пониження), заходи адміністративно-процесуального забезпечення і адміністративного стягнення.

Щодо переконання, то воно складається із заходів агітації, виховання, роз'яснення, показу позитивного досвіду, заохочення, обговорення поведінки, ці заходи являють собою заходи правового і неправового характеру, які проводяться державними та громадськими органами з метою формування в громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів. Адміністративні методи управління характеризуються підпорядкуванням волі керованого об'єкта волі управляючого суб'єкта за схемою «влада – підпорядкування» і поділяються:

а) за юридичними ознаками - на нормативні, індивідуальні (накази, вказівки, розпорядження, рішення);

б) за формою вирішення - на адміністративно-правові й адміністративно-організаційні;

в) за способом впливу на об'єкт управління - на зобов'язуючі виконати певні дії,



уповноважуючі виконати зазначені дії, заохочувальні до виконання соціально-корисних дій, заборонні (обмежуючі) виконання тих чи інших дій;

г) за формою припису - на категоричні (імперативні), делегуючі, рекомендаційні, диспозитивні.

Психологічні методи управління спрямовані на регулювання відносин між людьми шляхом оптимального підбору та розстановки персоналу, до яких належать такі:

- методи професійного підбору та навчання;

- методи психологічного стимулювання (мотивації);

- методи комплектування малих груп і колективів;

- методи гуманізації праці.

Особливе місце в системі методів управління займають методи адміністративно-правового регулювання (імперативний, диспозитивний), які у своєму змісті охоплюють сукупність правових способів, що застосовуються державою для забезпечення регулюючої дії впливу норм адміністративного права. Вони реалізуються шляхом використання приписів (установлення обов'язків), установлення заборон і надання дозволів.

Наступний крок характеристики складових – інформація про функціонування.

Інформацію з питань функціонування організаційно-правового механізму державного

управління пожежною безпекою становлять відомості про пожежі, що прогножуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж поширення і наслідків, а також про способи та методи захисту від них. Органи управління пожежною безпекою зобов'язані надавати населенню через засоби масової інформації оперативну та достовірну інформацію, а також інформувати про свою діяльність з питань забезпечення пожежної безпеки, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі.

Інформація має містити дані про суб'єкт, який її надає, та сферу його діяльності, про природу можливого ризику під час аварій, включаючи вплив на людей та навколишнє природне середовище, про спосіб інформування населення у разі загрози або виникнення пожежі та поведінку, якої слід дотримуватися. У свою чергу до технологій та технічних засобів зв'язку організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою належать засоби зв'язку, комп'ютерна техніка, засоби масового оповіщення щодо виникнення ризику пожежі тощо.

Отже, організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою - це діяльність публічних інституцій, які керуються конституційно-правовими нормами та створені з метою вироблення та реалізації державної політики пожежної безпеки, щодо забезпечення неприпустимого ризику виникнення й розвитку пожеж, попередження та

подолання можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям та довкіллю.

### **1.3. Характеристика єдиної державної системи цивільного захисту України**

Вивчення нормативно-правової складової організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою в Україні дає підстави стверджувати, що до введення Кодексу в дію в державі, де-юре, як підтвердження недосконалості законодавства у сфері цивільного захисту, а, отже, й у забезпеченні пожежної безпеки, паралельно функціонували три державні системи з протидії надзвичайним ситуаціям, а саме:

- система цивільної оборони (створена на підставі Закону України «Про цивільну оборону України» у 1993 році);

- єдина державна система запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру (створена на підставі Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» у 2000 році);

- єдина державна система цивільного захисту населення і територій (створена на підставі Закону України «Про правові засади цивільного захисту» у 2004 році).

Це призводило до неузгодженості дій

центральної і місцевих органів виконавчої влади у частині виконання покладених на них завдань та в цілому - до зниження ефективності роботи з реагування на надзвичайні ситуації.

Метою створення і функціонування єдиної державної системи цивільного захисту є об'єднання дій центральної і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, підпорядкованих їм сил цивільного захисту для реалізації заходів державної політики у сфері цивільного захисту [127].

Єдина державна система цивільного захисту - це сукупність органів управління, сил і засобів центральної та місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, виконавчих органів рад, підприємств, установ та організацій, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту [там само].

Керівництво єдиною державною системою цивільного захисту здійснює Кабінет Міністрів України. Ця єдина державна система складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їх ланок. При цьому функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту (далі - функціональні підсистеми) створюються у відповідних сферах суспільного життя центральними органами виконавчої влади з метою захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в

особливий період, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації.

Безпосереднє керівництво діяльністю функціональної підсистеми здійснюється керівником органу чи суб'єкта господарювання, що створив таку підсистему.

Територіальні ж підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту (далі - територіальні підсистеми) створюються в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі з метою здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період у відповідному регіоні. Безпосереднє керівництво діяльністю територіальної підсистеми, її ланок здійснюється посадовою особою, яка очолює орган, що створив таку підсистему, ланку.

Постійно діючими органами управління цивільного захисту, до повноважень яких належать питання організації та здійснення заходів цивільного захисту, а, відтак, і забезпечення пожежної безпеки, є державні, регіональні, місцеві тощо (*рис. 1.4*). Так, до органів *державного рівня* належать Уряд України, ДСНС України, а також центральні органи виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми та підрозділи з питань цивільного захисту у складі їх апаратів.

*Регіональний рівень* представлений Радою міністрів АР Крим, обласними, Київською та

Севастопольською міськими державними адміністраціями, підрозділами з питань цивільного захисту, які утворюються у їх складі, територіальними органами ДСНС України.

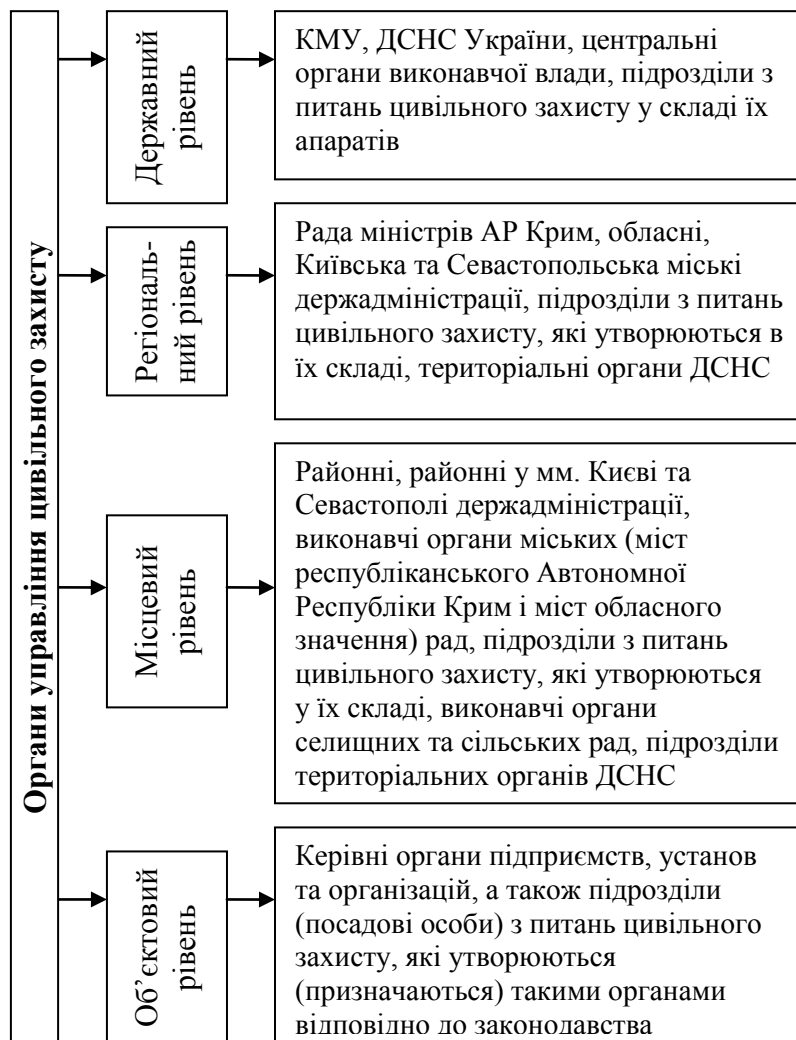


Рис. 1.4. Органи управління цивільного захисту

Щодо *місцевого рівня*, то на ньому функціонують районні, районні в містах Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчі органи міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення) рад, підрозділи з питань цивільного захисту, які утворюються у їх складі, виконавчі органи селищних та сільських рад, підрозділи територіальних органів ДСНС України.

І нарешті, *об'єктовий рівень* представлений керівними органами підприємств, установ та організацій, а також підрозділами (посадовими особами) з питань цивільного захисту, які утворюються (призначаються) такими органами відповідно до законодавства.

Положення про єдину державну систему цивільного захисту визначає, що до складу сил цивільного захисту єдиної державної системи цивільного захисту входять:

- Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту (далі - ОРСЦЗ);
- аварійно-рятувальні служби;
- формування цивільного захисту;
- спеціалізовані служби цивільного захисту;
- пожежно-рятувальні підрозділи (частини);
- добровільні формування цивільного захисту.

ОРСЦЗ функціонує в системі ДСНС України.

Крім того, до складу сил цивільного захисту функціональних підсистем входять:

- спеціалізовані професійні аварійно-рятувальні служби;
- об'єктові аварійно-рятувальні служби;
- об'єктові формування цивільного захисту;
- галузеві та об'єктові спеціалізовані служби цивільного захисту;
- державні пожежно-рятувальні підрозділи (частини), що забезпечують відомчу пожежну охорону;
- добровільні формування цивільного захисту.

Стосовно *територіального рівня*, то до складу сил цивільного захисту територіальних підсистем входять:

- підрозділи (частини) ОРСЦЗ;
- регіональні, комунальні, об'єктові аварійно-рятувальні служби та аварійно-рятувальні служби громадських організацій;
- об'єктові та територіальні формування цивільного захисту;
- територіальні та об'єктові спеціалізовані служби цивільного захисту;
- добровільні формування цивільного захисту [127].

До введення Кодексу цивільного захисту України в державі де-юре існувало три державні системи з протидії надзвичайним ситуаціям. Проте практично (де-факто) у державі функціонувала одна державна система, яка



здійснювала виконання заходів державної політики у сфері цивільного захисту, тому що складові цієї системи, зокрема: органи управління, сили цивільного захисту, оперативно-чергові (чергові) служби, підприємства, установи і організації, що здійснювали основні заходи цивільного захисту, (оповіщення, моніторинг ресурсного забезпечення, підготовку фахівців, навчання населення, тощо) одні й ті ж.

Із введенням у дію Кодексу цивільного захисту України та визначенням єдиної системи з протидії надзвичайним ситуаціям - єдиної державної системи цивільного захисту - територіальна підсистема отримала додаткові повноваження та розвиток. Територіальні підсистеми є базовими об'єднаннями в ліквідації будь яких надзвичайних ситуацій як за їх рівнем, так й за характером походження.

Основні досягнення функціонування єдиної державної системи цивільного захисту:

1. Головне - це уникнення дублювання і протиріч, які містилися у законодавстві в сфері цивільного захисту шляхом прийняття та введення в дію Кодексу цивільного захисту України.

2. З метою реалізації основних положень Кодексу цивільного захисту України протягом 2013 року розроблено, погоджено і підготовлено до прийняття понад 60 підзаконних нормативно-правових актів. Такої кількості нормативно-правових актів у сфері однієї галузі органи

управління єдиної державної системи цивільного захисту ще не опрацьовували.

3. Статистика виникнення надзвичайних ситуацій в Україні за останні чотири роки свідчить про зниження загальної кількості надзвичайних ситуацій. А в 2013 році у порівнянні з 2012 роком загальна кількість надзвичайних ситуацій зменшилася на 32,5%. Зареєстровано зниження кількості загиблих і постраждалих у надзвичайних ситуаціях на 16% та майже 1 % відповідно.

Це свідчить про ефективність організаційних та практичних запобіжних заходів єдиної державної системи цивільного захисту.

У цьому зв'язку варто відзначити позитивну та наполегливу роботу Державної служби України з надзвичайних ситуацій щодо впровадження на потенційно небезпечних об'єктах автоматизованих систем раннього виявлення загрози виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру.

4. У 2013 році підвищилась ефективність роботи органів управління єдиної державної системи цивільного захисту щодо організації заходів з реагування на надзвичайні ситуації та управління силами і засобами, що залучались до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт. Разом с тим, підвищилась ефективність дій за призначенням сил цивільного захисту і, в першу чергу, Оперативно-рятувальної служби цивільного

захисту ДСНС України.

Поряд із основними досягненнями існує цілий ряд суттєвих проблем, які потребують невідкладного розв'язання. На нашу думку, головною проблемою є те, що ефективна модель захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, а отже й від небезпеки виникнення пожеж, має спиратися на управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Управління безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу є основою регулювання безпеки. Аналіз функціонування єдиної державної системи цивільного захисту свідчить, що сучасні принципи регулювання безпеки впроваджуються повільними темпами.

З метою запровадження сучасної системи управління безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу необхідно, перш за все, питання управління безпекою, на основі ризик-орієнтованого підходу, зарахувати до складових державної політики у сфері цивільного захисту (так як і забезпечення пожежної безпеки) шляхом невідкладного внесення змін та доповнень до Кодексу цивільного захисту України та інших законодавчих актів.

Питання розроблення та впровадження системи управління безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу має бути одним із пріоритетних завдань діяльності єдиної державної системи цивільного захисту на 2014–2015 роки. Її розвиток полягає в удосконаленні системи

управління, що визначено в Положенні про єдину державну систему цивільного захисту, зокрема:

- у створенні в складі апаратів центральних органів виконавчої влади структурних підрозділів з питань цивільного захисту. Такі структурні підрозділи повинні бути організовані в 15 центральних органах виконавчої влади, що створюють функціональні підсистеми. Наразі такі структурні підрозділи з питань цивільного захисту у переважній більшості відсутні;

- у створенні в складі відповідного органу виконавчої влади АР Крим структурного підрозділу з питань цивільного захисту;

- у створенні у складі обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій структурних підрозділів з питань цивільного захисту;

- у створенні в складі районних держадміністрацій та виконавчих органів міських рад структурних підрозділів з питань цивільного захисту;

- у створенні для проведення моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій з метою запобігання їм, системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій, як складової частини Єдиної державної системи цивільного захисту.

Питання реалізації викладених проблем та інших повинно бути включено до Плану основних заходів цивільного захисту України та

Планів основних заходів цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем та їх ланок на 2015 рік.

Підкреслимо, що безпосереднє керівництво діяльністю та організаційно-методичне керівництво плануванням діяльності єдиної державної системи цивільного захисту здійснює ДСНС України (*рис. 1.5*).

Вищезазначене дає право стверджувати, що ДСНС України як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності є й головним функціональним суб'єктом державного управління пожежною безпекою.

Важливо, що основними завданнями ДСНС України, як суб'єкта державного управління пожежною безпекою, з поміж іншого Президентом України були визнані такі: 1) реалізація державної політики у сфері пожежної безпеки; 2) здійснення державного нагляду за додержанням та виконанням вимог чинного вітчизняного законодавства у сфері пожежної безпеки [124].

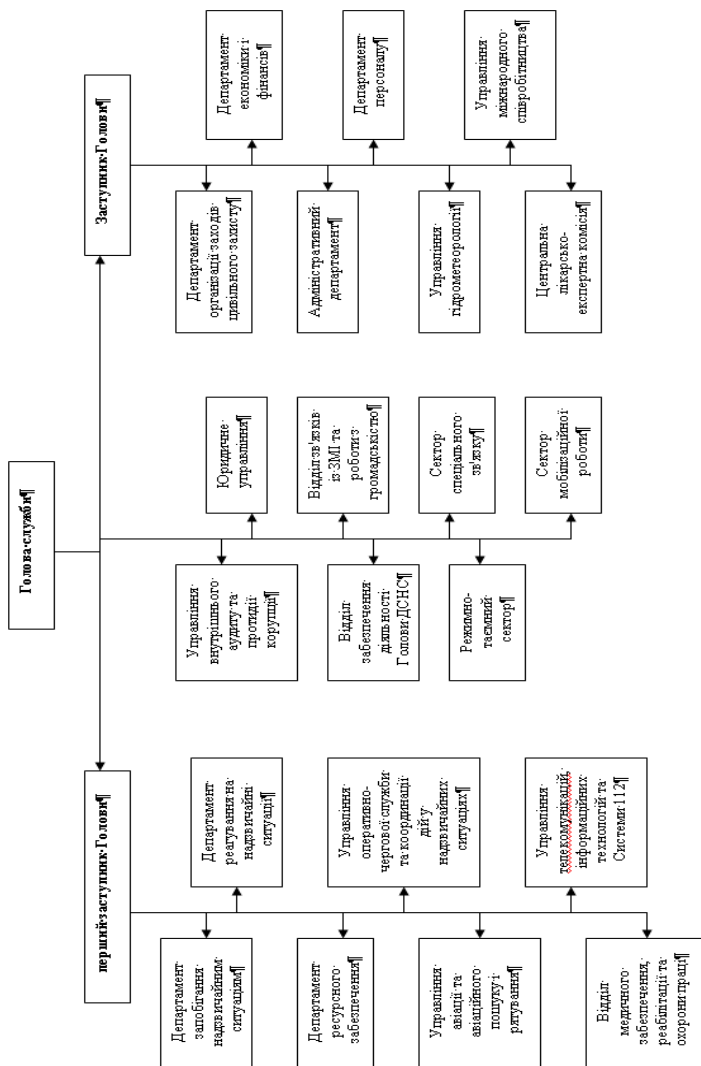


Рис. 1.5. Організаційна структура Державної служби України з надзвичайних ситуацій

Відповідно до цих завдань ДСНС України:

1) організовує і здійснює безпосередньо та через свої територіальні органи державний нагляд (контроль) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями усіх форм власності, іншими суб'єктами господарювання, а також громадянами України, іноземцями та особами без громадянства;

2) видає безпосередньо та через територіальні органи дозволи на початок роботи новостворених підприємств, введення в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих, жилих об'єктів та об'єктів іншого призначення, а також реєструє декларації відповідності об'єкта вимогам законодавства з питань пожежної безпеки, якщо він не належить до категорії вибухопожежонебезпечних об'єктів або об'єктів з масовим перебуванням людей;

3) проводить державну експертизу проектів інвестиційних програм на відповідність вимогам законодавства, державних будівельних норм і правил з питань пожежної безпеки;

4) організовує та проводить перевірки додержання вимог законодавства у сфері пожежної безпеки;

5) організовує розроблення організаційних

і науково-технічних заходів у сфері державного нагляду (контролю) з питань пожежної безпеки;

б) виконує відповідно до законодавства функції із сертифікації та підтвердження відповідності продукції протипожежного призначення вимогам пожежної безпеки;

7) здійснює контроль за проходженням підготовки працівників і службовців з питань пожежної безпеки у відомчих спеціальних навчальних закладах та на підприємствах;

8) складає акти перевірок, видає приписи, розпорядження про усунення порушень вимог законодавства у сфері пожежної безпеки;

9) здійснює в установленому порядку координацію та контроль за діяльністю служб пожежної безпеки міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також відомчої, місцевої, добровільної пожежної охорони, надає їм необхідну організаційно-методичну допомогу;

10) забезпечує та здійснює через територіальні органи ведення державного статистичного обліку пожеж та їх наслідків, а також державної статистичної звітності у сфері пожежної безпеки, контролює достовірність облікової інформації в апаратах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, подає Державній службі статистики України на затвердження порядок і форми статистичної звітності з відповідних питань;

11) надає в установленому порядку



інформацію спеціально уповноваженим органам щодо юридичних та фізичних осіб, у власності (користуванні) яких перебувають потенційно небезпечні об'єкти та об'єкти підвищеної небезпеки, аварійно-рятувальних служб та формувань, винних у порушенні законодавства у сфері пожежної безпеки, для притягнення їх до відповідальності згідно із законодавством;

12) здійснює контроль за організацією навчання і перевірки знань посадових осіб міністерств, центральних та місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності з питань пожежної безпеки;

13) веде реєстр нормативно-правових актів з питань пожежної безпеки;

14) розробляє будівельні норми у сфері пожежної безпеки, проекти змін до них;

15) визначає безпосередньо та через територіальні органи категорію добровільної пожежної дружини (команди), веде реєстр добровільних пожежних дружин (команд);

16) координує діяльність експертно-технічних центрів у сфері пожежної безпеки, проводить у встановленому порядку атестацію експертів з питань пожежної безпеки;

17) видає методичні рекомендації щодо розроблення та підготовки положень, інструкцій, інших нормативних актів у сфері пожежної безпеки, що діють на підприємствах, в установах, організаціях та на інших суб'єктах

господарювання незалежно від форми власності;

18) видає технічні умови до інженерного забезпечення об'єкта містобудування щодо пожежної безпеки;

19) перевіряє стан готовності до використання за призначенням аварійно-рятувальної, пожежної техніки, обладнання та засобів пожежогасіння, призначених для забезпечення безпеки об'єкта, локалізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і пожеж;

20) здійснює контроль (нагляд) за використанням і призначенням пожежної техніки і засобів пожежогасіння;

21) вносить пропозиції щодо технічного регулювання у сфері пожежної безпеки, засобів протипожежного захисту та пожежонебезпечної продукції [124].

Підсумовуючи, наголосимо на тому, що ДСНС України є найбільш дієздатним суб'єктом державного управління пожежною безпекою, який здатний підтримувати стабільний стан пожежної безпеки в державі, а в разі виникнення небезпечних ризиків – миттєво реагувати з метою подолання та подальшого попередження негативних ризиків і небезпек у сфері гарантування пожежної безпеки.

У той же час, 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 створюється пожежна охорона, яка, до того ж, є складовою єдиної державної системи цивільного захисту та, відповідно, системи забезпечення пожежної безпеки. Відповідно основними завданнями пожежної охорони 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, у свою чергу, поділяється на державну, відомчу, місцеву та добровільну [56].

Зупинимось на характеристиці зазначених видів пожежної охорони.

Державна пожежна охорона створюється з метою захисту життя і здоров'я громадян, приватної, колективної та державної власності від пожеж, підтримання належного рівня пожежної безпеки на об'єктах і в населених пунктах і входить до єдиної державної системи цивільного захисту.

Державна пожежна охорона є одночасно складовою частиною державної системи цивільного захисту, і у межах своєї компетенції розв'язує завдання мобілізаційної підготовки.

Основними завданнями Державної пожежної охорони є такі:

- 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 [там само].

Державна пожежна охорона відповідно до покладених на неї завдань:

1) організовує реалізацію єдиної науково-технічної політики в галузі пожежної безпеки;

2) бере участь у координації діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, науково-технічних установ у галузі пожежної безпеки, підготовці державних і регіональних програм її забезпечення, розробленні заходів щодо пожежної безпеки населених пунктів і об'єктів; погоджує плани комплексного розвитку регіонів і територій;

3) подає органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам і організаціям пропозиції про проведення науково-дослідних, проектних і проектно-конструкторських робіт у галузі пожежної безпеки;

4) здійснює контроль за реалізацією технічних програм з питань, які стосуються пожежної безпеки;

5) бере участь у вирішенні питань організації пожежної охорони в населених пунктах і на об'єктах;

6) організовує за договорами охорону від пожеж або пожежно-технічне обслуговування підприємств, установ і організацій;

7) укладає і розриває договори з підприємствами, установами і організаціями на створення підрозділів Державної пожежної охорони, придбання пожежної техніки та протипожежного устаткування тощо;

8) здійснює державний нагляд за виконанням міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами, установами і організаціями, а також посадовими особами і громадянами законодавства з питань пожежної безпеки, протипожежних вимог стандартів, норм і правил;

9) організовує і здійснює гасіння пожеж, рятування людей, надає допомогу в ліквідації наслідків аварій, катастроф і стихійного лиха;

10) формує науково-технічну політику в галузі протипожежного машино- та приладобудування;

11) бере участь у приймальних випробуваннях та прийнятті в експлуатацію нових зразків пожежної техніки, систем і засобів протипожежного захисту;

12) видає у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, ліцензії на окремі види діяльності (робіт, послуг) в галузі

пожежної безпеки;

13) у разі потреби перевіряє на підприємствах відповідність вимогам пожежної безпеки продукції, що ними виробляється, а також відповідність стандартам і технічним умовам протипожежного устаткування;

14) зупиняє виробництво пожежонебезпечних речовин, приладів та обладнання, пожежної техніки, протипожежного устаткування, технічних засобів запобігання пожежам і надання послуг протипожежного призначення, якщо вони не відповідають вимогам стандартів;

15) забороняє продаж (поставку) юридичним особам і громадянам пожежної техніки і протипожежного устаткування, які не пройшли сертифікаційних випробувань і не відповідають вимогам стандартів;

16) контролює діяльність підрозділів відомчої, місцевої та добровільної пожежної охорони, сприяє їх вслякому зміцненню;

17) здійснює матеріально-технічне забезпечення, ремонт пожежних депо, пожежної та спеціальної техніки і засобів зв'язку, протипожежного устаткування підрозділів Державної пожежної охорони;

18) перевіряє якість пожежної техніки, протипожежного устаткування, технічних засобів запобігання пожежам, що випускаються на підприємствах незалежно від форм власності;

19) закуповує пожежну техніку, протипожежне устаткування, матеріали, засоби

гасіння тощо;

20) організовує роботу підрозділів військового приймання пожежної техніки й протипожежного устаткування;

21) розробляє нормативи чисельності підрозділів Державної пожежної охорони в населених пунктах і на об'єктах, пожежної та спеціальної техніки і протипожежного устаткування для функціонування цих підрозділів;

22) використовує безплатно державні засоби масової інформації для оповіщення населення у разі виникнення пожежі, а також для пропаганди заходів пожежної безпеки;

23) веде облік пожеж та їх наслідків на підконтрольних їм об'єктах;

Основним бойовим завданням особового складу Державної пожежної охорони під час пожежі є рятування людей у разі загрози їх життю і ліквідація пожежі у тому обсязі, якого вона набула до моменту прибуття підрозділів Державної пожежної охорони.

У підрозділах Державної пожежної охорони організується цілодобове несення служби, порядок якої встановлюється ДСНС. Підрозділи Державної пожежної охорони виїжджають для гасіння пожежі на всі об'єкти незалежно від форм власності, за винятком підземних споруд (крім діючих станцій метрополітену). Підрозділи Державної пожежної охорони створюються в населених пунктах, а також на підприємствах, в установах

та на інших об'єктах незалежно від форм власності, які мають особливо важливе значення або підвищену пожежну небезпеку [56].

Перелік міст і селищ міського типу, де створюються підрозділи державної пожежної охорони, затверджується ДСНС. Підрозділи Державної пожежної охорони для організації та здійснення охорони від пожеж або пожежно-технічного обслуговування підприємств, установ, організацій та інших об'єктів на підставі договорів утворюються в порядку, визначеному ДСНС.

Разом з тим, відомча пожежна охорона утворюється суб'єктом господарювання, який належить до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади (далі - суб'єкт господарювання), за погодженням з таким міністерством, органом та складається з державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) (далі - пожежно-рятувальні підрозділи), кількість яких визначається суб'єктом господарювання [126].

Відомча пожежна охорона утворюється для виконання завдань, передбачених Кодексом цивільного захисту України, з метою захисту життя і здоров'я людей, державної власності від пожеж і підтримання належного рівня пожежної безпеки на об'єктах, що належать суб'єктові господарювання.

Основними завданнями відомчої пожежної охорони є забезпечення пожежної безпеки, запобігання виникненню пожеж та нещасних



випадків під час пожеж, гасіння пожеж, рятування населення, а також надання допомоги у ліквідації наслідків інших надзвичайних ситуацій [там само].

Відомча пожежна охорона відповідно до покладених на неї завдань:

- запобігає виникненню пожеж та нещасних випадків під час пожеж;

- здійснює гасіння пожеж, проводить евакуацію людей та матеріальних цінностей, заходи щодо мінімізації або ліквідації пожеж;

- проводить аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи;

- здійснює контроль за дотриманням порядку проведення пожежонебезпечних робіт;

- подає суб'єктові господарювання пропозиції щодо проведення науково-дослідних, проектних і проектно-конструкторських робіт у галузі пожежної безпеки;

- здійснює контроль за виконанням галузевих програм у частині забезпечення пожежної безпеки;

- бере участь у вирішенні питань кадрового забезпечення відомчої пожежної охорони;

- використовує об'єктові системи оповіщення у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, а також відомчі засоби масової інформації для інформування про необхідність дотримання вимог пожежної безпеки [126].

Стосовно місцевої пожежної охорони

(далі - МПО), то вона створюється органами виконавчої влади за погодженням з територіальним органом ДСНС в населених пунктах, де немає підрозділів ДСНС, для забезпечення пожежної безпеки.

Основними завданнями МПО є гасіння пожеж, рятування людей та подання допомоги в ліквідації наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха, а також здійснення заходів із запобігання пожежам та нещасним випадкам на них [56].

МПО відповідно до покладених на неї завдань:

- бере участь у гасінні пожеж, ліквідації наслідків аварій, стихійного лиха, проведенні рятувальних робіт, залучаючи до цього добровільні пожежні дружини (команди), протипожежні об'єднання громадян та окремих громадян;

- здійснює контроль за додержанням підприємствами, установами, організаціями та громадянами вимог пожежної безпеки;

- надає інформацію територіальним органам ДСНС про готовність місцевих пожежних команд до виконання поставлених завдань та оперативну інформацію щодо пожеж;

- сприяє активізації роботи добровільних пожежних дружин (команд) та протипожежних об'єднань громадян;

- проводить протипожежну пропаганду серед населення з метою запобігання пожежам та наслідкам від них.

Уточнимо, що склад МПО формують місцеві пожежні команди, загони місцевої пожежної охорони та протипожежні об'єднання громадян, які є невоєнізованими протипожежними формуваннями протипожежної служби цивільної оборони.

Підрозділи МПО входять до складу гарнізону пожежної охорони і перебувають в оперативному підпорядкуванні начальника гарнізону [56].

В окремих випадках місцеві пожежні команди можуть створюватися для забезпечення пожежної безпеки двох і більше населених пунктів, якщо відстань від пожежних депо до найбільш віддаленого населеного пункту не перевищує нормативну.

Місця постійного розташування підрозділів МПО та кількість необхідної техніки визначаються місцевими органами виконавчої влади за погодженням з територіальними органами ДСНС.

З метою створення умов для цілодобового несення служби місцевою пожежною командою, розміщення пожежної техніки та обладнання, обслуговування техніки виділяється (будується) приміщення пожежного депо, яке обов'язково забезпечується засобами телефонного і радіозв'язку з використанням відповідного частотного ресурсу та необхідним технічним обладнанням.

Для організації та координації роботи місцевих пожежних команд місцевими органами

виконавчої влади можуть створюватися загони МПО.

Підрозділ МПО очолює керівник, який призначається місцевим органом виконавчої влади за погодженням з територіальним органом ДСНС. На роботу до МПО приймаються громадяни, які досягли вісімнадцятирічного віку і здатні за своїми професійними якостями та станом здоров'я виконувати обов'язки, що покладаються на них за посадою.

Усі працівники МПО, на яких покладаються функції із запобігання та гасіння пожеж, проходять професійну підготовку в навчальних підрозділах територіальних органів ДСНС. Порядок такої підготовки визначається в договорах, які укладаються органом виконавчої влади і територіальним органом ДСНС [56].

І на останок зупинимось на характеристиці добровільної пожежної охорони, яка створюється з метою проведення заходів із запобігання виникненню пожеж та організації їх гасіння.

Для забезпечення функціонування добровільної пожежної охорони утворюються пожежно-рятувальні підрозділи:

- за рішенням керівника суб'єкта господарювання - з числа його працівників;
- за рішенням органу місцевого самоврядування - з числа жителів відповідного населеного пункту.

Основними завданнями пожежно-рятувальних підрозділів добровільної пожежної

охорони є забезпечення пожежної безпеки, запобігання виникненню пожеж та нещасних випадків на них, гасіння пожеж, рятування людей, а також надання допомоги у ліквідації наслідків інших надзвичайних ситуацій [125].

Пожежно-рятувальні підрозділи добровільної пожежної охорони згідно з покладеними на них завданнями:

1) проводять заходи із запобігання виникненню пожеж;

2) здійснюють гасіння пожеж, проводять евакуацію людей та матеріальних цінностей, заходи для мінімізації або ліквідації наслідків пожеж, зокрема разом з підрозділами державної, відомчої та місцевої пожежної охорони;

3) проводять заходи для постійного підтримання своєї готовності;

4) інформують територіальний орган ДСНС про факти виникнення пожеж і порушення вимог щодо пожежної безпеки;

5) проводять серед працівників підприємств, установ, організацій та громадян роботу з дотримання правил пожежної безпеки, підбір осіб, які бажають стати членами пожежно-рятувального підрозділу добровільної пожежної охорони;

6) вносять керівникам суб'єктів господарювання та органам місцевого самоврядування, що їх утворили, пропозиції щодо забезпечення пожежної безпеки;

7) беруть участь у проведенні, по-перше, оглядів-конкурсів протипожежного стану, по-

друге, разом з територіальними органами ДСНС, органами освіти, молодіжними організаціями заходів з утворення та організації роботи дружин юних пожежників, а по-третє, разом з територіальними органами ДСНС перевірок протипожежного стану об'єктів;

8) здійснюють інші функції, передбачені актами законодавства [125].

Пожежно-рятувальні підрозділи добровільної пожежної охорони утворюються як пожежна дружина (підрозділ, забезпечений пожежними мотопомпами та/або первинними засобами для гасіння пожеж) і пожежна команда (підрозділ, забезпечений пожежними автомобілями або іншою необхідною технікою для гасіння пожеж) [128].

Пожежні дружини (команди) поділяються на такі категорії:

1) пожежні дружини:

- першої категорії, що забезпечуються пожежними мотопомпами та первинними засобами для гасіння пожеж;

- другої категорії, що забезпечуються первинними засобами для гасіння пожеж;

2) пожежні команди:

- першої категорії, що забезпечують цілодобове чергування диспетчерів, водіїв пожежних машин та караульних у пожежних депо;

- другої категорії, що забезпечують цілодобове чергування диспетчерів та водіїв пожежних машин з перебуванням інших

караульних за місцем роботи (навчання) або місцем проживання;

- третьої категорії, що забезпечують цілодобове чергування диспетчерів з перебуванням інших караульних (у тому числі водіїв пожежних машин) за місцем роботи (навчання) або місцем проживання [128].

Отже, в структурі єдиної державної системи цивільного захисту головне місце обіймає Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Враховуючи той факт, що у структурі ДСНС України відсутній окремий підрозділ з питань забезпечення пожежної безпеки, слід наголосити, що підрозділи державної, відомчої, місцевої та добровільної відіграють не менш суттєву роль в організаційно-правовому забезпеченні державного управління пожежною безпекою.

Вивчення й узагальнення наукових джерел із права, історії та державного управління дозволили зробити такі висновки:

-*по-перше*, пожежну безпеку необхідно розуміти як динамічно стійкий стан, за якого об'єктивно відсутні або виключені причини та умови, що породжують процес неконтрольованого горіння, а у випадку виникнення останнього, припиняється його розповсюдження та заподіяння шкоди навколишньому середовищу, інтересам особистості, колективів, суспільства і держави притаманним йому вражаючими факторами та їх вторинними проявами;

- *по-друге*, пожежну безпеку соціуму складають пожежна безпека особистості, суспільства і держави. Соціальна пожежна безпека – це, на нашу думку, такий стійкий стан, за якого виключається або запобігається можливість негативного впливу небезпечних факторів пожежі на: життя, здоров'я, власність, порядок управління, права і свободи особистості; життєдіяльність, розвиток, матеріальні і духовні цінності суспільства; національні інтереси, територію та інститути держави, діяльність державних органів;

- *по-третє*, державне управління в Україні - це підзаконна, юридично-владна, організуюча діяльність особливих суб'єктів, яка полягає в практичному виконанні законів в процесі повсякденного керівництва економікою, соціально-культурним і адміністративно-політичним розвитком. За всіма показниками, що обумовлюють об'єктність державного управління пожежна безпека є окремим об'єктом державного управління, що пояснюється існуванням системи державного захисту різноманітних об'єктів забезпечення даного види безпеки (навколишнього середовища, життя, здоров'я, власності, прав і свобод фізичних осіб, власності та інтересів суспільства і держави) від небезпечних факторів пожежі;

- *по-четверте*, досягненню пожежної безпеки сприяють: нормативно-правове регулювання та здійснення заходів у сфері



пожежної безпеки; створення пожежної охорони та організація її діяльності; вироблення і здійснення заходів пожежної безпеки, реалізація прав, обов'язків і відповідальності у сфері пожежної безпеки; виконання робіт і послуг у сфері пожежної безпеки, проведення протипожежної пропаганди навчання населення засобам пожежної безпеки; інформаційне забезпечення у сфері пожежної безпеки; облік пожеж та їх наслідків; здійснення державного пожежного нагляду та інших контрольних функцій із забезпечення пожежної безпеки; встановлення особливого протипожежного режиму; науково-технічне забезпечення пожежної безпеки; ліцензування діяльності у сфері пожежної безпеки та підтвердження відповідності продукції та послуг у сфері пожежної безпеки. Усе вищеперелічене дає право стверджувати про існування такої підгалузді державного управління як державне управління пожежною безпекою.

Отже, державне управління пожежною безпекою – це складний багатоаспектний та багатоплановий процес. З огляду на це, його дослідження та розробка за всіма основними етапами наукового дослідження складної системи (теорія – методологія – методика – прикладні дослідження – впровадження – широке використання на практиці) можуть бути здійснені науковцями та практичними працівниками різних предметних сфер;

- *по-п'яте*, підсумовуючи різні підходи до

еволюції наукових поглядів щодо становлення та розвитку державного управління пожежною безпекою в Україні наголосимо, що проблема становлення, діяльності та розвитку системи забезпечення пожежної безпеки завжди була предметом наукової дискусії. Еволюційних шлях був пройдений через призму різних наук, таких як історія, юриспруденція та державне управління;

- *по-шосте*, на підставі проведеного дослідження можна наголосити, про те, що механізм державного управління є складною системою призначеною для досягнення поставлених цілей, і яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкти управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням. У свою чергу, організаційно-правовий механізм державного управління – це сукупність публічних інституцій (включаючи як органи влади, так і інститути громадянського суспільства), які створені для розв'язання певних суперечностей, подолання чи попередження проблем у суспільстві та діють на основі конституційно-правових норм прийнятих у державі.

Нарешті, *по-сьоме*, організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою - це діяльність публічних інституцій, які діють на основі конституційно-правових норм та створені з метою вироблення та реалізації державної політики пожежної

безпеки, щодо забезпечення неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж, попередження та подолання можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям та довкіллю.

Як і кожний механізм державного управління, організаційно-правовий механізм державного управління має обов'язкові складові, а саме: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби.

Головною проблемою функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, а, відтак, і системи державного управління пожежною безпекою, є проблема управління безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу.

З метою запровадження сучасної системи управління безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу необхідно, насамперед, питання управління безпекою зарахувати до складових державної політики у сфері цивільного захисту.

## РОЗДІЛ 2

# ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ БЕЗПЕКОЮ

## 2.1. Організаційно-правові механізми державного управління пожежною безпекою

Безсумнівним є той факт, що жоден механізм державного управління не може ефективно діяти без правової складової, яка регламентує та легітимізує його функціонування. Організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою не є винятком.

На сучасному етапі реалізації державної політики забезпечення пожежної безпеки в Україні законодавчу систему нормативно-правової складової організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою складають (рис. 2.1):

- Конституція України [74];
- Кодекс цивільного захисту України (далі - Кодекс) [56];
- Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі - Положення) [124];
- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки» (далі -

Програма) [135].

Опосередковано до цієї системи можна віднести втративший чинність Закон України «Про пожежну безпеку» (далі - Закон) [133].

Перш ніж аналізувати правову складову організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою в Україні, погоджуємося з науковцями [30] варто зупинитися на історичних моментах розвитку законодавства у сфері пожежної безпеки.

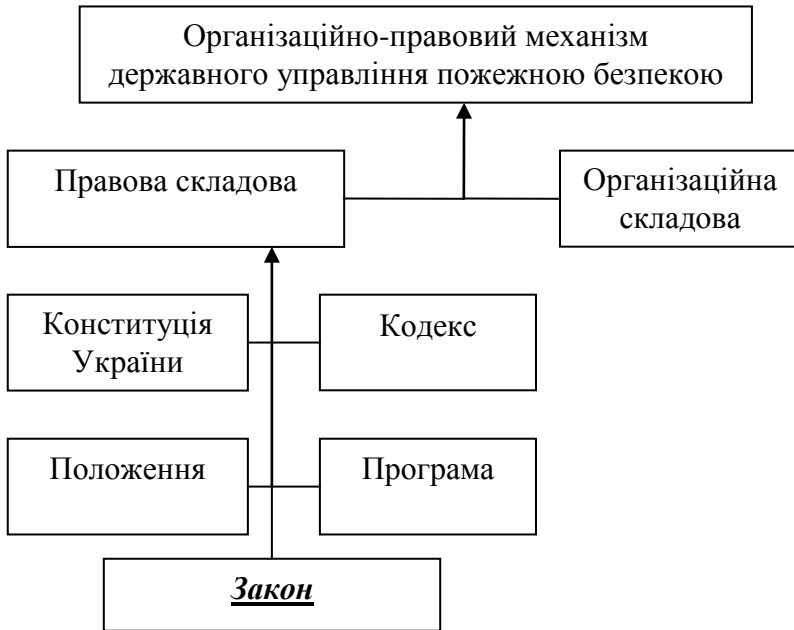


Рис. 2.1. Законодавча система правової складової організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою

Відповідальність за злочини у цій сфері,

передбачалася в першому пам'ятнику права – «Руській Правді», в якому в ст. 108 передбачалася відповідальність за вчинення підпалу [183].

Правові основи реформування пожежної справи в Російській імперії, у тому числі в Україні, були закладені Указом Олександра I від 24 червня 1803 року, яким передбачалося створення пожежних команд на професійній основі у складі поліції. Подальше вдосконалення організації пожежної справи в Україні безпосередньо пов'язане з прийняттям та введенням у середині XIX століття Сенатом Російської імперії Будівельного та Пожежного статутів, свого роду зведених законів (правил) у сфері пожежної безпеки, якими унормовувалось питання організації та проведення заходів з профілактики пожеж та їх гасіння, а також визначалась відповідальність за невиконання протипожежних заходів. Ці статuti відіграли важливу роль у подальшому вдосконаленні пожежної справи в Україні [30]. Аналіз законодавства минулого століття, дозволяє виокремити наступні, найбільш вагомні, на погляд С. Денисова та А. Коцар, нормативно-правові акти у сфер пожежної безпеки: постанова РНК «Про організацію державних заходів боротьби з пожежами» (1918 р.) та постанова ВЦВК і РНК СРСР «Про державний пожежний нагляд» (1936 р.), які визначили напрями діяльності органів державної влади та головні завдання пожежної охорони у цій сфері

та низка постанов Раді Міністрів СРСР щодо доцільності створення єдиного виду пожежної охорони [30].

Починаючи з 1993 р. в Україні проблемі захисту відносин пожежної безпеки надається значна увага. З того часу майже 20 років базовим документом, що регламентував процес вироблення та реалізації державної політики у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні, був Закон України «Про пожежну безпеку», який визначав загальні правові, економічні та соціальні основи забезпечення пожежної безпеки на території України, регулював відносини державних органів, юридичних і фізичних осіб у цій галузі незалежно від виду їх діяльності та форм власності [133].

Законом установлювалось, що забезпечення пожежної безпеки є невід'ємною частиною державної діяльності щодо охорони життя та здоров'я людей, національного багатства і навколишнього природного середовища.

Поділяючи пожежну охорону на такі види як державна, відомча, місцева та добровільна Закон встановлював, що метою створення пожежної охорони є захист життя і здоров'я громадян, приватної, колективної та державної власності від пожеж, підтримання належного рівня пожежної безпеки на об'єктах і в населених пунктах.

Як зазначають науковці [157], «не можна визнати нормальним той факт, що у Законі

України «Про пожежну безпеку» [133] відсутнє саме визначення поняття пожежної безпеки, те ж саме стосується і підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у цій сфері ... У ст. 2 згаданого Закону, законодавець лише визначав коло осіб, які відповідають за забезпечення пожежної безпеки (посадові особи, працівники підприємств, установ, організацій та підприємців, органи архітектури, замовники, забудовники, проектні та будівельні організації, квартиронаймачі і їх власники) у певних сферах життєдіяльності чи об'єктах (підприємствах, установах та організаціях, населених пунктах, будівлях, спорудах, жилих приміщеннях державного, громадського житлового фонду, фонду житлово-будівельних кооперативів) [157]».

Підкреслимо, що з плінністю часу Закон вичерпав свої ресурси. Підтвердженням цьому стала констатація наявності проблеми, що визначена Програмою забезпечення пожежної безпеки на 2012-2015 роки, і де зазначено, що «велика кількість пожеж та їх наслідки свідчать про гостру необхідність підвищення ефективності охорони життя людей, національного багатства і навколишнього природного середовища, що потребує посилення протипожежного захисту об'єктів підвищеної небезпеки, об'єктів з масовим перебуванням людей та населених пунктів [135]».

У Державній цільовій соціальній програмі



забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 наголошується на тому, що низький рівень забезпеченості пожежної безпеки в Україні зумовлений, зокрема, недосконалістю та застарілістю законодавчого і нормативно-правового забезпечення в цій сфері, що призвело до розбалансування системи управління станом пожежної безпеки.

Метою Програми є забезпечення захисту населення, навколишнього природного середовища і небезпечних об'єктів, об'єктів підвищеної небезпеки, об'єктів за масовим перебуванням людей та населених пунктів від пожеж, підвищення рівня протипожежного захисту та створення сприятливих умов для реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки.

Програма наголошує, що розв'язання проблеми забезпечення пожежної безпеки полягає у комплексному поетапному вирішенні проблемних питань у сфері пожежної безпеки шляхом впровадження організаційних засад функціонування системи протипожежного захисту на всіх рівнях, підвищення ефективності управління з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань забезпечення пожежної безпеки, удосконалення законодавчої, науково-технічної і ресурсної бази, що сприятиме підвищенню рівня пожежної безпеки в населених пунктах та на об'єктах.

Програмою передбачається два варіанти розв'язання проблеми.

Перший варіант полягає у виконанні визначених законодавством завдань у сфері пожежної безпеки та задоволенні потреб сьогодення у забезпеченні функціонування діючих структур пожежної охорони в рамках наданих повноважень. Реалізація зазначеного варіанта істотно не поліпшить рівень пожежної безпеки в державі.

Другий варіант передбачає впровадження програмного підходу до формування політики у сфері пожежної безпеки на середньострокову перспективу, що дасть змогу:

- залучити до розв'язання проблеми пожежної безпеки додаткові джерела фінансування, не заборонені законодавством;

- збільшити кількість підрозділів державної, місцевої, відомчої та добровільної пожежної охорони в населених пунктах, що сприятиме створенню з урахуванням досвіду європейських держав умов для розширення у майбутньому зон (територій) обслуговування добровільними протипожежними формуваннями та зменшенню фінансового навантаження на національну економіку;

- підвищити рівень захисту від пожеж об'єктів та населених пунктів.

Економічний ефект визначається як різниця між бюджетними витратами на ліквідацію наслідків пожежі за деякий проміжок часу (які за прогнозами можуть мати місце) та затратами на виконання Програми. За оцінкою фахівців, невжиття термінових заходів щодо

покращення стану протипожежного захисту об'єктів та населених пунктів призведе до прямих збитків від пожеж за 2012–2015 роки у сумі близько 3,1 млрд. грн.

Результат обчислення суми збитків (Z) (3100000 тис. грн.) з витратами на виконання заходів Програми (C) (812008,9 тис. грн.) свідчить про ефективність Програми.

Для оцінки економічного збитку, який може бути завданий внаслідок пожеж, враховується не тільки та його частина, яка припадає на частку держави (бюджету), а і втрати окремих підприємств та організацій, а також фізичних осіб. Економічні результати (R), досягнуті завдяки здійсненню заходів Програми, можуть бути оцінені як різниця між можливими збитками від пожеж без виконання Програми та можливими збитками, якщо Програму буде виконано.

Як уже вказувалося, прямі матеріальні збитки від пожеж за 2011-2015 роки можуть досягти понад 3,1 млрд. гривень. З урахуванням побічних збитків ця сума становитиме понад 8 млрд. гривень. За оцінкою, проведеною фахівцями Українського науково-дослідного інституту пожежної безпеки, у разі здійснення заходів Програми та стабілізації ситуації з пожежами в державі економічні збитки від пожеж можуть бути зменшені на 35 відсотків та становитимуть приблизно 5,2 млрд. гривень.

Економічні результати (R), досягнуті завдяки здійсненню заходів Програми,

становитимуть:

$$R = Z_1 - Z_2 = 8000000 - 5200000 = 2800000 \text{ тис. гривень} \quad (2.1)$$

Економічний ефект здійснення протипожежних заходів (Р), передбачених Програмою, як різниця між економічними результатами (R), досягнутими завдяки здійсненню зазначених заходів, і витратами на них (С), становитиме:

$$P = R - C = 2800000 - 812008,9 = 1987991,1 \text{ тис. гривень} \quad (2.2)$$

Таким чином, економічний ефект від здійснення протипожежних заходів, передбачених Програмою, може становити понад 1,9 млрд. гривень.

Порівняння приведених варіантів за показником фінансових затрат дозволяє зробити висновок, що найбільш раціональним є другий варіант, реалізація якого дозволить суттєво підвищити стан пожежної безпеки в державі.

У рамках виконання Програми передбачається здійснити заходи за такими основними напрямками:

- підвищення ефективності управління та внесення змін до відповідних законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері пожежної безпеки;

- постійне оновлення основної і

спеціальної пожежної техніки та обладнання у підрозділах державної, місцевої, відомчої та добровільної пожежної охорони;

- розроблення нових зразків пожежної техніки з удосконаленими технічними характеристиками, що відповідають міжнародним вимогам, та їх виробництво;

- підвищення рівня захищеності сільських населених пунктів і об'єктів аграрного та промислового сектору економіки;

- технічне переоснащення виробничого комплексу шляхом впровадження новітніх наукових досягнень, оснащення небезпечних виробництв сучасними автоматичними системами протипожежного захисту, заміни застарілих електричних мереж, особливо атомних електростанцій, хімічно небезпечних і пожежовибухонебезпечних об'єктів і підземних споруд.

Програму передбачається виконувати двома етапами.

На першому етапі (2012 рік) планувалося шляхом удосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері пожежної безпеки запровадити додатковий механізм реалізації державної політики у зазначеній сфері, що в подальшому за умови належного фінансування на другому етапі (2013-2015 роки) сприяв би виконанню завдань та здійсненню заходів, передбачених Програмою.

Основними завданнями Програми є такі:

- організаційне забезпечення пожежної

безпеки;

- розвиток матеріально-технічної бази державної, відомчої та добровільної пожежної охорони;

- інформаційне забезпечення у сфері пожежної безпеки;

- міжнародне співробітництво у сфері пожежної безпеки [135].

Передбачалось, що виконання Програми дасть змогу:

- створити ефективну багаторівневу систему управління діяльністю суб'єктів господарювання щодо забезпечення пожежної безпеки;

- привести протипожежний стан об'єктів та населених пунктів у відповідність з вимогами законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері пожежної безпеки;

- забезпечити високий рівень протипожежного захисту сільських населених пунктів, територій і об'єктів природно-заповідного фонду;

- знизити ризик виникнення пожеж та загроз, пов'язаних з пожежами, створити сприятливі соціальні умови життєдіяльності населення, зменшити вплив небезпечних факторів пожеж на навколишнє природне середовище;

- зменшити кількість пожеж, загиблих і травмованих людей, економічних втрат та матеріальних збитків;

- своєчасно виявляти осередки загорянь,

оповіщувати про них населення та підрозділи пожежної охорони, видаляти продукти горіння із застосуванням систем протипожежного захисту;

- забезпечити мінімальний час прибуття пожежних підрозділів до місця імовірної пожежі за рахунок оптимальної їх дислокації у містах та сільській місцевості;

- забезпечити виробництво вогнегасних речовин в обсязі, необхідному для локалізації та ліквідації пожеж, і подачу води до осередків пожеж від пожежних гідрантів, внутрішніх протипожежних водогонів, природних і штучних водоймищ, інших інженерних споруд водопостачання [135].

На жаль, дещо не розуміючи актуальності питання побудови ефективної системи пожежної безпеки за любых обставин та за метою вирішення деяких питань оптимізації державних цільових програм і національних проектів, економії бюджетних коштів Державна цільова соціальна програма забезпечення пожежної безпеки на 2012-2015 роки втратила свою чинність.

У той же час, не можна забувати про те, що конституційно закріпленою нормою є положення про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [74]». Більш того, стаття 27 Конституції проголошує, що «кожна людина має невід'ємне право на життя... Кожен має

право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань [74]». Стаття 49 Основного закону України гарантує кожному право на охорону здоров'я, а, у свою чергу, стаття 50 Конституції України - право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування завданої порушенням цього права шкоди [74].

Слід погодитись із тим, що результатом впровадження положень Програми стало прийняття та введення у дію Кодексу цивільного захисту України [56], який регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій.

На нашу думку, одним із позитивних наслідків прийняття Кодексу стало законодавче закріплення певних категорій, що застосовуються у процесі вироблення та реалізації державної політики забезпечення пожежної безпеки. Такими термінами, насамперед, є:

- пожежна безпека, що визначається як відсутність неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж та пов'язаної з ними можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю;

- пожежна охорона, яка характеризується як вид діяльності, який полягає у запобіганні виникненню пожеж і захисті життя та здоров'я населення, матеріальних цінностей, навколишнього природного середовища від



впливу небезпечних чинників пожежі.

Ясна річ, що державна політика у будь якій сфері суспільного життя визначається Конституцією України та іншими законодавчими актами. Основоположні складові державної політики у сфері цивільного захисту такі:

- держава, відповідно до статті 16 Конституції України, визначає своїм обов'язком забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України (природна і техногенна безпека є компонентами екологічної безпеки).

- виходячи з цього, держава визначила, що цивільний захист є однією із її функцій (тобто цивільний захист відповідно до статті 5 Кодексу цивільного захисту України - це функція держави).

- з метою реалізації заходів державної політики у сфері цивільного захисту та заходів цивільного захисту держава створює Єдину державну систему цивільного захисту (стаття 8 Кодексу цивільного захисту).

- для координації діяльності та безпосереднього керівництва функціонуванням Єдиної державної системи цивільного захисту держава створює та забезпечує функціонування організаційної структури з питань цивільного захисту, а саме - центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

- держава встановлює, що запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та ефективна ліквідація їх наслідків є одним із основних пріоритетів у діяльності Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

- держава вважає за необхідне створення та функціонування спеціальних сил цивільного захисту, здійснення матеріальної та фінансової підтримки заходів цивільного захисту, державної допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій, здійснення підготовки кадрів у сфері цивільного захисту, створення відповідної законодавчої, іншої нормативно-правової бази та нормативних документів.

Реалізація державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється на основі та через відповідні нормативно-правові акти, нормативні документи, виконання державних, регіональних, науково-технічних цільових програм, планів розвитку. Ґрунтуючись на статтях 16 та 17 Конституції України, в статті 4 Кодексу цивільного захисту України визначено, що цивільний захист - це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особистий період.

Визначення цивільного захисту функцією держави є основною складовою державної

політики у сфері цивільного захисту населення України від надзвичайних ситуацій.

Для координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та підприємств, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення й територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації відповідно до Кодексу:

- Кабінетом Міністрів України утворюється Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;

- Радою міністрів АР Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями утворюються регіональні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;

- районними держадміністраціями, виконавчими органами міських рад, районними у містах та селищними радами утворюються місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій;

- керівними органами підприємств утворюються комісії з питань надзвичайних ситуацій.

Забезпечення реалізації державної політики в сфері цивільного захисту здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їхніх ланок. Досліджуючи проблеми правового регулювання забезпечення пожежної безпеки,

варто звернути увагу на особливості у регулюванні цих відносин.

По-перше, суспільні відносини щодо забезпечення пожежної безпеки регулюються різними галузями права (зокрема, адміністративним, трудовим). По-друге, діяльність суб'єктів залежно від їх правового статусу може виражатися у різних формах: правотворчості, правозастосування, укладення різного роду правових договорів та здійснення інших юридично значимих дій, а також у формі проведення організаційних заходів з попередження і гасіння пожеж, здійснення матеріально-технічних дій.

Правове регулювання відносин щодо забезпечення пожежної безпеки в Україні здійснюється на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів (далі - НПАПБ). Наказом МНС України від 23 вересня 2003 р. № 355 затверджено Положення про порядок розроблення, затвердження, перегляду, скасування та реєстрації нормативно-правових актів з питань пожежної безпеки, у відповідності з яким здійснюються однойменні процедури.

Усі НПАПБ можна поділити на: загальнодержавні, міжгалузеві, галузеві та нормативні акти підприємств, організацій та установ (далі - підприємства).

Загальнодержавні НПАПБ поширюються на центральні і місцеві органи виконавчої влади, підприємства, установи та організації незалежно

від форм власності й виду їх діяльності, а також на громадян. Основним загальнодержавним НПАПБ є нещодавно введений в дію (з 01.07.2013 р.) Кодекс, прийнятий 02.10.2012 р. Як наголошувалось, його прийняття стало підставою для втрати чинності Закону України «Про пожежну безпеку» від 17.12.1993 р., який впродовж двадцяти років визначав загальні правові, економічні та соціальні основи забезпечення пожежної безпеки на території України.

Кодекс закріпив норми, направлені на регулювання відносин, пов'язаних із функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту населення, одним із завдань якої є забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, у тому числі тих, які були спричинені пожежею. Питанням забезпечення пожежної безпеки як складової цієї системи, присвячено главу 13 кодексу. В ній, зокрема, закріплено основні засади забезпечення пожежної безпеки на підприємствах, установах, організаціях; вимоги пожежної безпеки під час проектування, будівництва та реконструкції об'єктів виробничого та іншого призначення; завдання пожежної охорони тощо.

Новий кодифікований акт побудовано на відповідних концептуальних засадах правового регулювання відносин у сфері цивільного захисту, у тому числі відносин щодо охорони праці працюючих та із врахуванням вимог

ринкової економіки.

Загальнодержавним НПАПБ можна вважати й Закон України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 р. (в редакції від 21 листопада 2002 року). У ньому визначено механізм правового забезпечення організації охорони праці, створення безпечних і нешкідливих умов праці та підтримується принцип державної політики - прерогативи життя і здоров'я працівників у процесі трудової діяльності. Щодо питань пожежної безпеки, то наприклад, статтею 20 встановлено, що у колективному договорі, угоді сторони передбачають комплексні заходи щодо запобігання аваріям і пожежам, визначають обсяги та джерела фінансування зазначених заходів.

Поряд з цим Закон про охорону праці зобов'язує роботодавців розробляти і затверджувати положення, інструкції та інші акти з охорони праці, якими встановлюються правила виконання робіт і поведінки працівників безпосередньо на робочих місцях. Крім цього роботодавець зобов'язаний безоплатно забезпечувати працюючих нормативно-правовими актами та актами підприємства з охорони праці.

Працівники відповідно до Закону зобов'язані суворо дотримуватись вимог нормативно-правових актів з охорони праці, дбати про безпеку і здоров'я, а також про безпеку і здоров'я оточуючих людей.

Крім того, до загальнодержавних НПАПБ належать: Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 р., Порядок обліку пожеж та їх наслідків, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.12.2003 р. № 2030; Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, затв. постановою Уряду України від 29.02.2012 р. № 306; Правила пожежної безпеки в Україні, затв. наказом Міністерства надзвичайних ситуацій (МНС) від 19.10.2004 р. № 126; Типове положення про службу пожежної безпеки, затв. наказом Міністерства надзвичайних ситуацій від 29.09.2003р. № 369; Правила з пожежного спостерегання, затв. наказом МНС України 07.04.2011 р. № 351 та ін.

Загальнодержавні правила пожежної безпеки, а також вимоги, інструкції і методики, інші нормативно-правові акти у сфері пожежної безпеки, які є обов'язковими для всіх підприємств, установ, організацій затверджує Центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту. Міжгалузеві НПАПБ поширюються на підприємства, установи та організації декількох галузей незалежно від форм власності. Це відповідні правила, положення, інструкції та

розпорядження, що встановлюють загальні вимоги пожежної безпеки, обов'язкові для виконання в усіх галузях виробничого та невиробничого середовища.

До таких нормативних актів належать, зокрема: Перелік посад, при призначенні на які особи зобов'язані проходити навчання і перевірку знань з питань пожежної безпеки, та порядок їх організації, затверджений наказом МНС України 29.09.2003 р. № 368; Правила пожежної безпеки для державних архівних установ України, затверджені наказом Державного комітету архівів України 8 травня 2003 № 68; Правила пожежної безпеки для об'єктів площею до 300 м<sup>2</sup>, затв. наказом МНС України 24.02.2012 р. № 537; Правила Порядку спільних дій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій та пожеж в організаціях, установах і закладах з цілодобовим перебуванням людей, затв. наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України 31.07.2012 р. № 1061/468/587/865; Інструкція про порядок створення та організацію діяльності добровільної пожежної дружини (команди), затв. наказом МНС 24.12.2009 р. № 882.

Опрацювання проектів загальнодержавних, міжгалузевих НПАПБ (насамперед, типових документів) здійснюється



із залученням Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, а також інших науково-дослідних інститутів, проектно-конструкторських установ та навчальних закладів.

Поряд із загальнодержавними та міжгалузевими НПАПБ важливими для регулювання відносин забезпечення пожежної безпеки є галузеві нормативні акти. Вони поширюють свою дію на підприємства, установи та організації певної галузі. Рішення про їх розробку приймається відповідним міністерством, іншим центральним органом виконавчої влади в межах наданих їм повноважень. Тут найбільш характерними прикладами можуть бути: Правила пожежної безпеки для закладів, установ і організацій системи освіти України, затверджені наказом Міністерства освіти України і ГУДПО МВС України 30.09.1998 р. № 348/70; Правила пожежної безпеки на залізничному транспорті, затверджені наказом Міністерства транспорту та зв'язку України 21.12.2009 р. № 1322 тощо. Протягом останніх років у більшість галузевих НПАПБ були внесені зміни та доповнення. Також, прийнято ряд нових документів, зокрема: Положення про службу пожежної безпеки системи Міненерговугілля України, затверджене Наказом Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 26.11.2012 р. № 923, Правила пожежної безпеки для спортивних будинків та споруд, затверджені

наказом МНС України від 08.10.2012 р. № 1243, Правила пожежної безпеки в метрополітенах, затверджені наказом Міністерства інфраструктури України 20.06.2012 р. № 335, Інструкція про заходи пожежної безпеки в Службі зовнішньої розвідки України, затв. наказом Служби зовнішньої розвідки України від 15.07.2013 р. № 188.

Загальнодержавні, міжгалузеві та галузеві НПАПБ підлягають реєстрації, яка здійснюється шляхом внесення їх до Державного реєстру НПАПБ, затвердженого 10.10.2003 р., із встановленням відповідного позначення (шифру). Державний реєстр НПАПБ - це автоматизований банк даних, який складається і ведеться з метою забезпечення єдиного обліку та формування відповідного інформаційного фонду цих актів. За допомогою такого реєстру підвищується оперативність у визначенні та впровадженні необхідних правових документів.

Обов'язок реєстрації нормативно-правових актів з питань пожежної і техногенної безпеки покладено на Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Поряд із розглянутими НПАПБ, варто відзначити важливу роль та значення для забезпечення належних, безпечних умов праці працівників, нормативних документів (проектів стандартів, норм і правил, технічних умов на виготовлення продукції та виконання робіт), які встановлюють вимоги до пожежонебезпечних технологічних процесів та продукції, та нормативно-технічних документів.

Так, у відповідності із статтею 56 Кодексу ці документи повинні включати вимоги пожежної безпеки і погоджуватися з центральним органом виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки. Вимоги пожежної безпеки, що містяться у відомчих нормативних актах, не повинні суперечити національним стандартам, нормам і правилам.

Суб'єкти господарювання повинні дотримуватися загальних вимог пожежної безпеки, під час проектування, будівництва та реконструкції об'єктів виробничого та іншого призначення (стаття 57). Серед таких загальних вимог можна виділити, зокрема: Державні будівельні норми України (далі - ДБН) «Пожежна безпека об'єктів будівництва» ДБН В.1.1.7-2002; ДБН В.1.2-7-2008 «Система забезпечення надійності та безпеки будівельних об'єктів. Основні вимоги до будівель і споруд Пожежна безпека» від 26.01.2008 р. № 39 та ДБН В.2.5-56:2010 «Інженерне обладнання будинків і споруд Системи протипожежного захисту» від 22 грудня 2010 р. № 537 та від 30 грудня 2010 р. № 571. Вони затверджені наказом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України.

Вимоги будівельних норм повинні бути дотримані при улаштуванні відповідних будинків і приміщень системами протидимного захисту та технічними засобами оповіщення про пожежу. Протипожежним вимогам будівельних

норм повинні відповідати кількості та розміри евакуаційних виходів з будівель і приміщень, їхні конструктивні й планувальні рішення, умови освітленості, забезпечення незадимленості, протяжність шляхів евакуації, їх облицювання (оздоблення) тощо. Безпосередньо на підприємствах, установах чи організаціях можуть розроблятися та затверджуватися роботодавцями або уповноваженими на те органами НПАПБ підприємства. Вони зазвичай забезпечують конкретизацію державних нормативно-правових актів з питань пожежної безпеки стосовно умов того чи іншого підприємства. Відповідно до Правил пожежної безпеки в Україні керівник відповідного закладу зобов'язаний розробляти комплексні заходи щодо забезпечення пожежної безпеки; відповідно до правових актів з пожежної безпеки розробляти і затверджувати положення, інструкції, інші нормативні акти, що діють у межах підприємства, здійснювати постійний контроль за їх додержанням. Він повинен забезпечувати додержання протипожежних вимог стандартів, норм, правил, а також виконання вимог приписів і постанов органів державного пожежного нагляду, організувати навчання працівників правилам пожежної безпеки та утримувати у справному стані засоби протипожежного захисту і зв'язку, пожежну техніку, обладнання та інвентар, не допускати їх використання не за призначенням, створювати, у разі потреби, відповідно до

встановленого порядку підрозділи пожежної охорони та проводити службове розслідування випадків пожеж.

Разом з тим керівник повинен визначити обов'язки посадових осіб (у тому числі заступників керівника) щодо забезпечення пожежної безпеки, призначити відповідальних за пожежну безпеку окремих будівель, споруд, приміщень, діляниць тощо, технологічного та інженерного устаткування, а також за утримання і експлуатацію технічних засобів протипожежного захисту.

Обов'язки щодо забезпечення пожежної безпеки, утримання та експлуатації засобів протипожежного захисту мають бути відображені у відповідних посадових документах (функціональних обов'язках, інструкціях, положеннях тощо). На кожному об'єкті з урахуванням його пожежної небезпеки наказом (інструкцією) встановлюється відповідний протипожежний режим. Працівники зобов'язані дотримуватися встановлених вимог проти пожежного режиму та виконувати інші вимоги з питань пожежної безпеки, які передбачені нормативними актами та актами чинними на відповідних об'єктах.

Отже, на сьогоднішній день у законодавчому полі України стосовно формування та реалізації державної політики забезпечення пожежної безпеки, а отже й державного управління пожежною безпекою існує декілька нормативно-правових актів дія

яких спрямована на підвищення ефективності системи забезпечення пожежної безпеки. Головну роль, безумовно, відіграє Кодекс цивільного захисту України, яким регламентовано створення Єдиної державної системи цивільного захисту, як інтегруючої організаційної структури державного управління пожежною безпекою в Україні. Більш глибокому дослідженню функціонування організаційної структури державного управління пожежною безпекою буде присвячено наступний підрозділ нашого дисертаційного дослідження.

## **2.2. Аналіз сучасного стану пожежної безпеки в Україні**

Для більш ефективного дослідження сучасного стану функціонування організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні необхідно проаналізувати його вплив на сучасний стан забезпечення пожежної безпеки.

З огляду на професіоналізм науковців-теоретиків і працівників Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту Державної служби України з надзвичайних ситуацій, пропонується зробити вторинний аналіз дослідження стану пожежної безпеки в Україні на підставі даних представлених у Національній доповіді про стан техногенної та

природної безпеки в Україні в 2013 р. [105].

Отже, з метою підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері цивільного захисту (захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб), відповідно до Указу Президента України від 24.12.2012 р. № 726 Міністерство надзвичайних ситуацій України та Державну інспекцію техногенної безпеки України було реорганізовано у Державну службу України з надзвичайних ситуацій, як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Урядом України.

Державною службою України з надзвичайних ситуацій забезпечується своєчасне та ефективне реагування на всі надзвичайні ситуації і пожежі, при цьому основними завданнями рятувальних сил ДСНС залишалися: порятунок людей, надання допомоги потерпілим, попередження збільшення масштабів надзвичайної ситуації, мінімізація матеріальних збитків.

Діяльність по забезпеченню пожежної безпеки на території України, регулювання відносин у цій сфері органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання і громадян здійснюються у відповідності до Кодексу цивільного захисту

України, введеного в дію 01.06.2013 р., законів та інших нормативно-правових актів.

Протягом минулого року завдяки злагодженій роботі на всіх рівнях вдалося утримати оперативну обстановку щодо надзвичайних ситуацій контрольованою та досягнути позитивних результатів з основних показників, а саме:

- кількість надзвичайних ситуацій зменшилася на 32,5 % або на 69 НС (143 проти 212 у 2012 році);

- кількість жертв від надзвичайних ситуацій зменшилася на 16 % або на 48 осіб (253 загиблих проти 301 загиблого у 2012 році);

- кількість пожеж у минулому році зменшилась на 14,5 % або на 10329 пожеж (61114 проти 71443 у 2012 році);

- кількість загиблих на пожежах зменшилась на 9,5 % або на 257 осіб (2494 загиблих проти загиблого у 2012 році).

У цілому кількісні показники надзвичайних ситуацій, пожеж та їх наслідків в Україні відповідають середньоєвропейським показникам.

Протягом року в Україні зареєстровано 45 надзвичайних ситуацій техногенного характеру, пов'язаних із пожежами та вибухами. Внаслідок цих надзвичайних ситуацій зареєстровано 99 загиблих, причому більшість з них загинули в житлових будинках (85 людей). Порівняно з 2012 роком кількість надзвичайних ситуацій техногенного характеру, пов'язаних із



пожежами та вибухами, зменшилась на 26,2 %, кількість загиблих унаслідок цих надзвичайних ситуацій зменшилась на 22,7 %.

Надзвичайна ситуація державного рівня була пов'язана із пожежею що сталася 29.03.2013 р. у котлотурбінному цеху № 2 Вуглегірської ТЕС ПАТ «Центренерго», на якій загинула 1 людина, матеріальні втрати від якої склали близько 116 млн. грн., причиною пожежі було порушення технологічного регламенту виробництва, а надзвичайні ситуації регіонального рівня виникали внаслідок авіаційної катастрофи літака АН-24 у міжнародному аеропорту Донецьк імені С. Прокоф'єва де загинуло 5 людей та 9 - госпіталізовано, розгерметизації труби з рідким аміаком на ПАТ Концерн «Стирол» в м. Горлівці Донецької обл., де загинуло 6 людей та 30 - госпіталізовано, вибуху побутового газу у багатоповерховому житловому будинку у м. Луганську, де загинуло 2 людини та 26 людей постраждали, евакуйовано 131 особу.

Найбільш повно ситуацію у сфері пожежної безпеки характеризують дані масивів карток обліку пожеж, що надходять від територіальних органів ДСНС України. Тенденції, які спостерігалися в Україні у 2013 році, указували на поступове зменшення кількості пожеж, загиблих і травмованих на них, а також прямих та побічних збитків від пожеж. За даними масивів карток обліку пожеж, що надійшли з територіальних органів управління

ДСНС України протягом 2013 року в Україні зареєстровано 61114 пожеж (рис. 2.2).

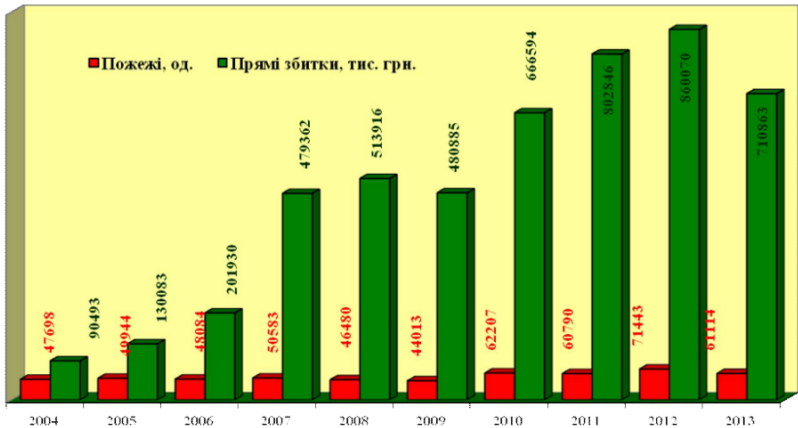


Рис. 2.2. Динаміка кількості пожеж та прямих збитків від них

За період, що аналізується, спостерігається зниження основних показників стану з пожежами, а саме: чисельність пожеж зменшилась на 14,5 %, як і кількість людей загиблих на пожежах – на 9,3 %, травмованих на пожежах – на 5,8 %; прямі матеріальні збитки зменшились на 17,3 %, побічні - на 10,3 %; на 13,1 % знизилась кількість знищених та

пошкоджених будівель і споруд та на 12,5 % - тонн грубих кормів, а кількість загиблих голів худоби - на 42,1 %. Мало місце, однак, зростання кількості знищеної та пошкодженої техніки на 7,1 %. Матеріальні втрати від пожеж склали 2 млрд. 952 млн. 584 тис. грн. (з них прямі матеріальні збитки – 710 млн. 863 тис. грн., а побічні - 2 млрд. 241 млн. 721 тис. грн.).

Унаслідок пожеж загинуло 2494 людини, у тому числі 73 дитини; 1584 людини отримали травми, з них 131 дитина (рис. 2.3).

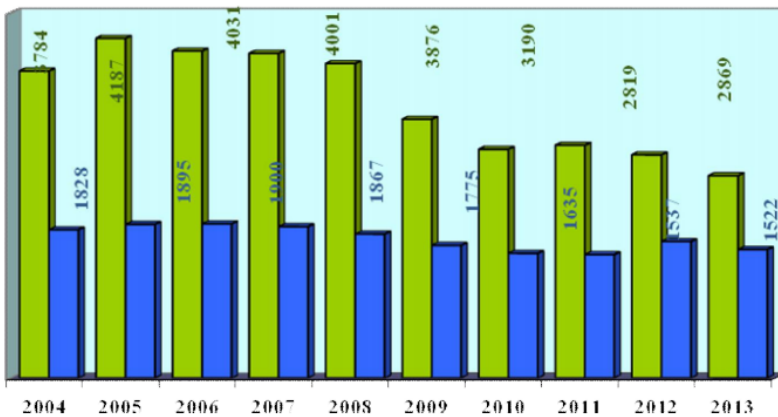


Рис. 2.3. Динаміка кількості загиблих унаслідок пожеж і травмованих на пожежах

Упродовж 2013 р. в Україні в середньому виникало щодня 167 пожеж (рис. 2.4) (у 2012 р. цей показник дорівнював 196), унаслідок яких гинули 6 і отримували травми 4 людей, вогнем знищувалося або пошкоджувалося 59 будівель та споруд та 10 одиниць техніки. Щоденні матеріальні втрати від пожеж становлять суму 8 млн. 89 тис. грн. (на 1 млн. 117 тис грн. менше, ніж позаторік). Кожною пожежею державі наносились прямі збитки на суму 11,6 тис. грн., у тому числі через знищення або пошкодження одиниць техніки.



Рис. 2.4. Розподіл кількості пожеж за місяцями

Зменшення кількості знищеної та пошкодженої техніки зареєстровано в 8 областях, а саме: у Волинській (-27,2 %), Донецькій (-13,9 %), Івано-Франківській (-12,9 %), Кіровоградській (-17,3 %), Одеській (-28,5 %), Полтавській (-7,0 %), Сумській (-15,9 %) та Черкаській (-2,5 %). У середньому по Україні кожна третя пожежа знищувала або пошкоджувала будівлю чи споруду. Зростання кількості знищених та пошкоджених будівель зареєстровано в Запорізькій (+60,0 %) та Чернігівській (+9,5 %) областях.

За 12 місяців 2013 року підрозділами ДСНС на пожежах було врятовано 2565 людей, у тому числі 206 дітей; матеріальних цінностей на суму біля 1,9 млрд. грн. Крім того, на пожежах врятовано 26475 будівель і споруду, 2002 голів худоби, 4036 шт. птиці, 2488 одиниць техніки, 3015 тонн грубих кормів, 1101 тон зернових та технічних культур, 623 га хліба на корені (рис. 2.5).

Показник кількості пожеж на 10 тис. населення в Україні становить 13,4 (за 2012 рік - 15,6). Цей показник перевищено в Донецькій (19,3), Дніпропетровській (18,3), Херсонській (16,9), Запорізькій (15,9), Луганській (15,4) Одеській (15,2), Миколаївській (14,7), Житомирській та Харківській (по 14,5), Чернігівській, (13,7) та Київській (13,6) областях, а також містах Київ (13,9) та місті Севастополь (20,5) (рис. 2.6).

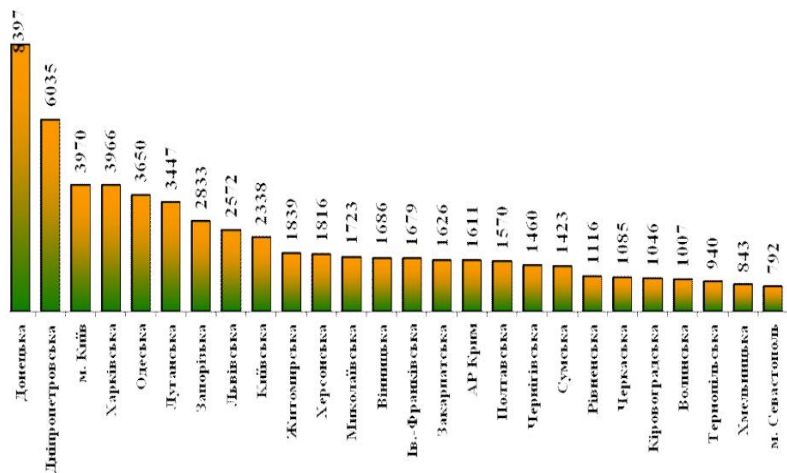


Рис. 2.5. Розподіл кількості пожеж по областях (містах) України

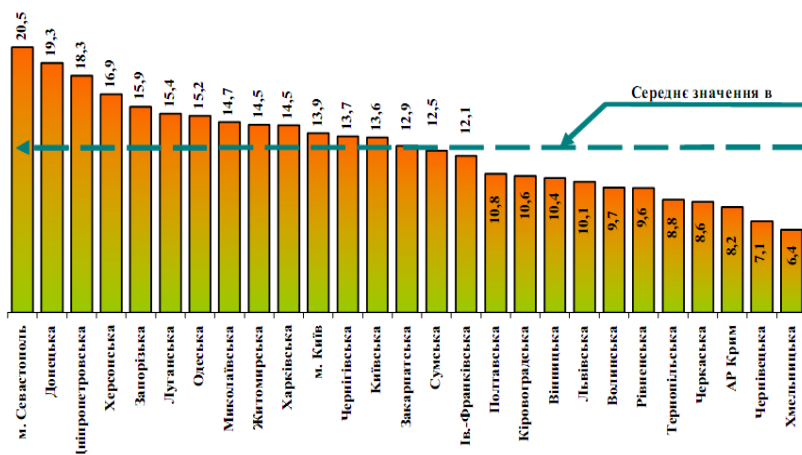


Рис. 2.6. Ранжування регіонів України за кількістю пожеж на 10 тис. населення

Показник кількості загиблих на 100 тис. населення в Україні становить 5,5 (за 2012 рік - 6,0). Цей показник перевищено в Чернігівській (10,1), Кіровоградській та Житомирській (по 7,8), Сумській (7,7), Луганській (7,3), Миколаївській (7,2), Донецькій (7,1), Київській (6,5), Дніпропетровській (6,4), Херсонській (6,3), Полтавській (6,1), Запорізькій (5,8) і Харківській (5,7) областях (рис. 2.7).

Показник загиблих унаслідок пожеж у містах та смт на 100 тис. міського населення в Україні складає 4,0. Його перевищено в 11 областях, а саме: Донецькій (6,6), Чернігівській (6,1), Луганській (6,0), Кіровоградській (5,3), Миколаївській (5,0), Дніпропетровській (4,9) Херсонській (4,7), Запорізькій (4,2), Сумській, Закарпатській, Житомирській (по 4,1) та місті Севастополь (4,4).

У 2013 році у 10 областях Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Київській, Луганській, Миколаївській, Харківській, Херсонській і Чернігівській показники кількості пожеж на 10 тис. населення та показники кількості загиблих на 100 тис. населення перевищують середньодержавні значення.

Протягом 2013 року на пожежах було виявлено 2596 загиблих, з них 57 дітей (2012 рік - 2850 людей (-0,9 %), у тому числі 79 дітей (-27,8 %)). Кількість людей, загиблих унаслідок пожеж у 2013 році в порівнянні з 2012 роком, знизилась на 257 людей (-9,3 %).

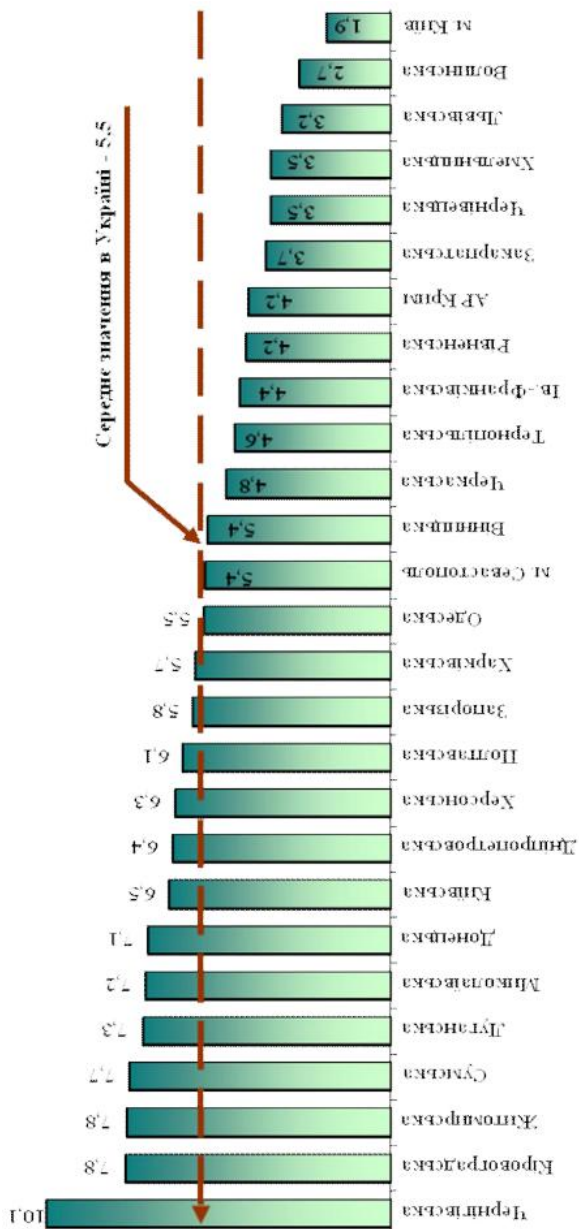


Рис. 2.7. Ранжування регіонів України за кількістю загиблих на 100 тис. населення



У 2013 році збільшення кількості загиблих унаслідок пожеж зареєстровано в 3 областях, а саме: Сумській (+14,5 %), Дніпропетровській (+9,3 %) та Чернігівській (+0,9 %) областях, а також місті Севастополь (+5,0 %).

У Запорізькій, Івано-Франківській, Миколаївській та Полтавській областях кількість загиблих залишилася на рівні 2012 р.

Кількість дітей, загиблих унаслідок у пожеж у 2013 році, у порівнянні з попереднім роком, знизилась на 14 дітей (-16,7 %).

У 2013 році збільшення кількості дітей, загиблих унаслідок пожеж, зареєстровано в 9 областях, а саме: Луганській (12 проти 3), Харківській (5 проти 4), Чернігівській (5 проти 3), Дніпропетровській (4 проти 2), Сумській (3 проти 1), Закарпатській та Івано-Франківській (2 проти 1), Полтавській (2 проти 0), Тернопільській (1 проти 0).

Упродовж минулого року не зареєстровано загибелі дітей в АР Крим, Львівській, Хмельницькій областях та містах Київ і Севастополь.

Кількість людей, травмованих на пожежах у 2013 році в порівнянні з 2012 роком, знизилась на 98 людей (-5,8 %).

У 2013 році збільшення кількості осіб, травмованих на пожежах, зареєстровано в 10 областях, а саме: Сумській (збільшення у 2,2 рази), Хмельницькій (+83,3 %), Житомирській (+67,7 %) Дніпропетровській

(+24,4 %), Чернігівській (+21,7 %), Волинській (+20,7 %), Вінницькій (+16,7 %), Полтавській (+15,6 %), Кіровоградській (+11,4 %), Донецькій (+4,1 %), Закарпатській (+3,1 %) областях та м. Севастополь (+35,1 %).

За абсолютним показником найбільше людей було травмовано на пожежах у Донецькій (202), Дніпропетровській (161), Луганській (112), Харківській (103) областях і м. Києві (83); найменше - у Чернівецькій (16) і Хмельницькій (22).

Кількість дітей, травмованих на пожежах 2013 році в порівнянні з 2012 роком, зменшилась на 12 дітей (-8,4 %).

У 2013 році збільшення кількості дітей, травмованих на пожежах, зареєстровано в 9 областях, а саме: Дніпропетровській (20 проти 10), Миколаївській (9 проти 3), Запорізькій (8 проти 3), Луганській (10 проти 5), Кіровоградській (6 проти 2), Тернопільській (5 проти 1), Харківській (12 проти 8), Закарпатській (9 проти 6) і Сумській (3 проти 1).

За абсолютним показником найбільше дітей було травмовано на пожежах в Дніпропетровській (20), Харківській (12), Луганській (10) областях та місті Києві (11); найменше - в Київській (1) і Волинській (2).

Більша частка пожеж (у 2013 році - 65,0 %) припадає на міста та селища міського типу (смт). Питома вага пожеж у містах перевищує середньодержавний показник у Донецькій, Дніпропетровській, Луганській, Запорізькій,

Харківській областях.

Загалом, у містах та селищах міського типу України виникло 39701 пожежа (*табл. 2.1*). У порівнянні з 2012 роком їх кількість зменшилась на 11,7 %. Прямі збитки від пожеж у містах та селищах міського типу склали 450 млн. 527 тис. грн. (-19,8 %), побічні збитки - 1 млрд. 541 млн. 370 тис. грн. (-6,1 %).

Таблиця 2.1

Області України, де зареєстровано зростання кількості пожеж у містах та селищах міського типу

№ з/п	Назва області	2013 рік	2012 рік	+, в %
1	Львівська	1465,0	1311	11,7
2	Запорізька	1974,0	1867	5,7
3	Київська	947,0	932	1,6
4	Чернігівська	588,0	585	0,5
Всього в Україні		39701	44962	-11,7

Унаслідок пожеж загинуло 1252 людини (-9,9 %) (на 138 людей менше, ніж за 12 місяців 2012 року); смертність дітей під час пожеж у містах склала 37 дітей проти 31 за 12 місяців 2012 року (+19,4 %) (*табл. 2.2*).

Питома вага пожеж в сільській місцевості перевищує середньодержавний показник (35,0 %) в Вінницькій, Волинській, Житомирській, Закарпатській, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Миколаївській,

Одеській, Полтавській, Рівненській,  
Сумській, Тернопільській, Херсонській,  
Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій,  
Чернігівській областях, а також АР Крим.

Таблиця 2.2

Області (міста) України, де зареєстровано зростання кількості загиблих у містах та селищах міського типу

№ з/п	Назва області, міста	2013 рік	2012 рік	+, в %
1	Тернопільська	15	9	66,7
2	Полтавська	29	22	31,8
3	Хмельницька	14	12	16,7
4	Івано-Франківська	22	19	15,8
5	Сумська	32	28	14,3
6	Чернігівська	42	37	13,5
7	Херсонська	31	29	6,9
5	Дніпропетровська	134	126	6,3
9	Запорізька	57	55	3,6
10	Кіровоградська	33	32	3,1
Всього в Україні		1252	1390	-9,9

Загалом, у сільській місцевості України зареєстровано 21413 пожеж. У порівнянні з 2012 роком відмічається їх зменшення на 19,1 %. Прямі збитки від пожеж у сільській місцевості склали 260 млн. 336 тис. грн. (-12,7 %), побічні – 700 млн. 351 тис. грн. (-18,5 %).

Зростання кількості пожеж у сільській місцевості зареєстровано лише в Чернігівській

області (+10,0 %)

Показник загиблих унаслідок пожеж у сільській місцевості на 100 тис. сільського населення в Україні складає 8,8. Його перевищено в 14 областях, а саме: Чернігівській (17,1), Харківській (15,5), Луганській (15,3), Сумській (15,2), Дніпропетровській (14,2), Житомирській (13,0), Київській (12,5), Кіровоградській (11,9), Донецькій (11,8), Миколаївській (11,7), Запорізькій (11,3), Полтавській (10,7), Одеській (9,2), Херсонській (8,9) та місті Севастополь (21,0).

Унаслідок пожеж загинуло 1242 людини (-8,7 %) (на 119 людей менше, ніж за 12 місяців 2012 року) (табл. 2.3); смертність дітей під час пожеж у селах склала 36 дітей проти 56 за 12 місяців 2012 року (-35,7 %).

Таблиця 2.3

Регіони України, де зареєстровано зростання  
кількості  
загиблих у сільській місцевості

№ з/п	Назва області, міста	2013 рік	2013 рік	+, в %
1	Харківська	83	72	15,3
2	Дніпропетровська	77	67	14,9
3	Сумська	55	48	14,6
4	АР Крим	40	35	14,3
5	Миколаївська	44	39	12,8
Всього в Україні		1242	1361	-8,7

Питома вага основних показників

статистики пожеж у сільській місцевості від загальних показників в Україні становить: пожеж - 35,0 %, людей, загиблих унаслідок пожеж - 49,8 %, прямих збитків - 36,4 %, побічних збитків - 31,1 %.

Аналіз пожеж на об'єктах різних форм власності, показує, що на підприємствах, в організаціях, закладах кількість пожеж в 2013 році у порівнянні з 2012 роком зменшилась на 6,4 % і становить 2015, що складає 3,3 % від їх загальної кількості (у 2012 році - 3,0 %). На *рисунку 2.8.* наведено розподіл кількості пожеж на підприємствах по регіонах України.

Прямі збитки від пожеж на підприємствах у 2013 році зменшилися на 30,5 % і склали 232 млн. 716 тис. грн. (32,7 % від загальної суми прямих збитків); побічні збитки зменшилися на 18,4 % і склали 519 млн. 008 тис. грн. (23,2 %).

На одну пожежу на підприємствах, в організаціях, закладах припадає 115,5 тис. грн. прямих збитків, в той час як середній показник на одну пожежу по всіх об'єктах складає 11,6 тис. грн., тобто менший у 10 разів.

Протягом 2013 року відносний показник кількості пожеж на підприємствах майже не змінювався й коливався у межах 3,3 %.

Найбільший відсоток пожеж на підприємствах у місті Києві та Чернівецькій області, де показник по області перевищує показник в державі в 1,6 рази і складає 5,3 %; найменший - у Черкаській та Херсонській областях (1,7 %).

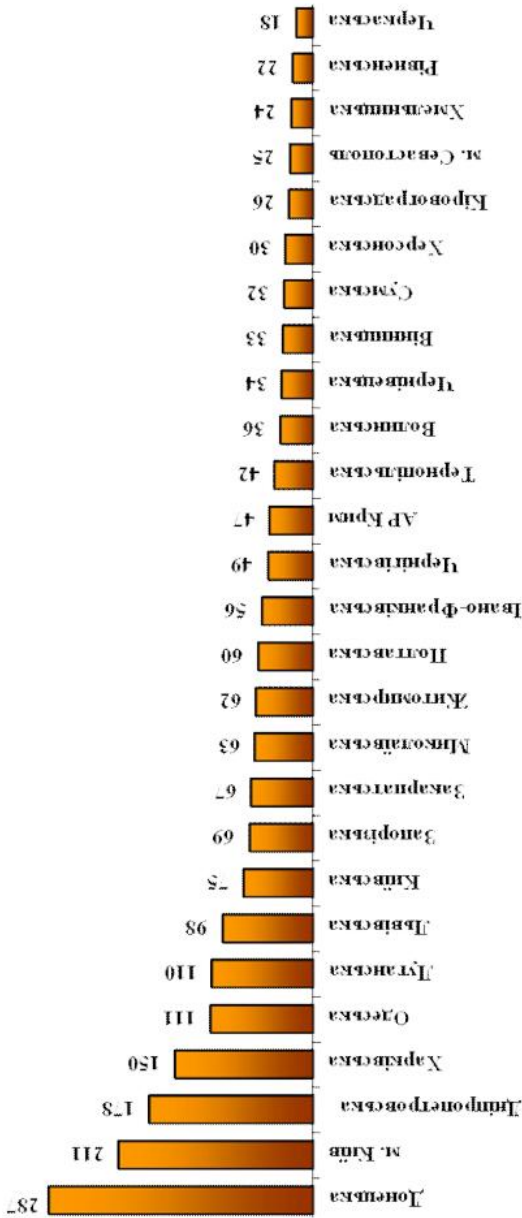


Рис. 2.8. Розподіл кількості пожеж на підприємствах, організаціях, закладах, по регіонах України

За 12 місяців 2013 року в Миколаївській, Волинській областях та місті Києві на підприємствах, в організаціях, закладах, зафіксовано як зростання кількості пожеж, так і перевищення середнього значення в державі питомої ваги від загальної кількості пожеж.

Кількість пожеж, матеріальні втрати, загиблі внаслідок пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах, за формами власності розподілились таким чином:

- на об'єктах загальнодержавної власності виникла 241 пожежа (зменшення на 4,0 % у порівнянні з 2012 роком), що становить 12,0 % від загальної кількості пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах; прямі збитки складають 38 млн. 577 тис. грн. (збільшення у 8,1 рази), 16,6 % від суми прямих збитків на підприємствах, в організаціях, закладах; побічні збитки - 100 млн. 680 тис. грн. (+76,4 %), 19,4 % від суми побічних збитків на підприємствах, в організаціях, закладах. Унаслідок пожеж на об'єктах загальнодержавної власності загинуло 5 людей (за 2012 рік – 7 людей).

За абсолютним показником найбільше пожеж на об'єктах загальнодержавної форми власності зареєстровано в Донецькій області (44) та м. Київ (29).

На суб'єктах права колективної власності виникло 406 пожеж (-19,3 %), що становить 20,1 % від загальної кількості пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах; прямі



збитки складають - 75 млн. 126 тис. грн. (збільшення у 2,4 рази), 40,0 % від суми прямих збитків на підприємствах, в організаціях, закладах; побічні збитки - 180 млн. 651 тис. грн. (збільшення у 3,3 рази), 34,8 % від суми побічних збитків на підприємствах, в організаціях, закладах. Унаслідок пожеж загинуло 5 людей (у 2012 році -18 людей).

За абсолютним показником найбільше пожеж на суб'єктах права колективної форми власності зареєстровано в Дніпропетровській області (54) та м. Київ (80).

На об'єктах приватної власності виникло 1276 пожеж (-0,5 %), що становить 63,3 % від загальної кількості пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах; прямі збитки складають - 118 млн. 578 тис. грн. (59,9 %), 51,0 % від суми прямих збитків на підприємствах, в організаціях, закладах; побічні збитки - 234 млн. 629 тис. грн. (-54,6 %), 45,2 % від суми побічних збитків на підприємствах, в організаціях, закладах. Унаслідок пожеж загинуло 15 людей (у 2012 році - 14 людей).

За абсолютним показником найбільше пожеж на об'єктах приватної власності зареєстровано в Донецькій (180), Дніпропетровській (102), Одеській (97) областях та місті Києві (80).

На об'єктах права комунальної власності виникло 89 пожеж (-17,6 %), що становить 4,4 % від загальної кількості пожеж на підприємствах, організаціях, закладах, прямі збитки складають -

433 тис. грн. (-61,3 %), 0,2 % від суми прямих збитків на підприємствах, в організаціях, закладах; побічні збитки -2 млн. 994 тис. грн. (-32,3 %), 0,6 % від суми побічних збитків на підприємствах, в організаціях, закладах. Унаслідок пожеж загинуло 2 Людини (у 2012 році - 7).

За абсолютним показником найбільше пожеж на об'єктах права комунальної власності зареєстровано в Дніпропетровській (18), Харківській (16), Донецькій (12) областях та місті Києві.

На об'єктах із змішаною власністю з дольовою участю українських та іноземних власників виникло 2 пожежі (-81,8 %), що становить 0,1 % від загальної кількості пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах; прямі збитки складають 1,3 тис. грн. (-99,9 %); побічні збитки - 26,3 тис. грн. (98,6 %). Загибелі людей на цих об'єктах, як і позатой рік не зареєстровано).

Пожежі на об'єктах із змішаною власністю з дольовою участю українських та іноземних власників зареєстровані в Донецькій та Харківській областях.

На об'єктах, що знаходяться у власності інших держав, протягом 2013 р. пожеж не виникало. Протягом 12 місяців 2013 року основними причинами виникнення пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах, були:

- порушення правил пожежної безпеки при влаштуванні та експлуатації електроустановок -

1036 пожеж (+0,3 %), що становить 51,4 % від загальної кількості пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах;

- необережне поводження з вогнем – 392 пожежі (-8,8 %), що становить 19,5 % від загальної кількості пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах;

- підпали - 240 пожеж (-2,0 %), що становить 12,0 % від загальної кількості пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах;

- порушення правил при влаштуванні та експлуатації печей, теплогенеруючих агрегатів та установок - 130 пожеж (-30,9 %), що становить 6,5 % від загальної кількості пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах

За галузями матеріального виробництва найбільша кількість пожеж припадає на: 864 - торгівлю та громадське харчування (42,9 % від загальної кількості пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах), 221 (11,0 %) - промислове виробництво, 121 (6,0 %) - сільське господарство. У порівнянні з 2012 роком кількість загиблих унаслідок пожеж зменшилась на 257 людей (-9,3 %); кількість загиблих дітей зменшилась на 14 дітей (-16,1 %). Загалом, на кожній 27-й пожежі в полум'ї гинула людина. Найчастіше це відбувалося в Чернігівській та Кіровоградській (на кожній 14 пожежі), Сумській (на кожній 16 пожежі), Полтавській, Черкаській та Хмельницькій (на кожній 18 пожежі) областях. Кожна 39 пожежа з загибеллю людей забирала життя хоча б однієї

дитини. 31 людина (1,2 %) загинула внаслідок пожеж транспортних засобів, 13 (0,5 %) загинуло на об'єктах виробництва, 8 (0,3 %) - на відкритих територіях, 6 (0,2 %) - на об'єктах соціально-культурного, громадського та адміністративного призначення, 6 (0,2 %) - на об'єктах торгівлі та 30 (1,4 %) - на інших об'єктах.

На підприємствах в організаціях, закладах загинуло 27 людей (1,0 % від загальної кількості загиблих унаслідок пожеж), що на 43,8 % менше ніж за 2012 рік. З них: у спорудах виробничого призначення - 7 людей; на об'єктах соціально-побутового та адміністративного призначення - 6; у торговельно-складських закладах - 6; інших об'єктах підприємств, організацій, закладів - 8. Порівняння кількості загиблих за статтю показує, що чоловіків загинуло у 2,9 рази більше, ніж жінок (1831 чоловік (73,4 %) та 640 жінок (25,7 %), у 23 випадках (0,9 %) стать загиблої людини не встановлено.

У 2013 році більше всього пожеж, які супроводжувалися людськими жертвами, відбулося в січні та грудні. Загалом, у 2013 році щомісяця внаслідок пожеж в Україні гинуло 207 людей.

Аналіз умов, які сприяли загибелі людей на пожежах, показав, що майже половина людей гине в стані алкогольного сп'яніння. У 2013 році через надмірне вживання алкогольних напоїв загинуло 627 людей (25,1 % від загальної їх кількості). У спорудах виробничого призначення

zareєстровано 453 пожежі (-2,6 %), що становить 22,4 % від загальної кількості пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах. Прямі збитки зменшились на 52,9 % і склали 110 млн. 873 тис. грн. (46,8 % загальної суми прямих збитків на підприємствах, в організаціях, закладах). Побічні збитки на цих спорудах склали 283 млн. 415 тис. грн. (-33,8 %), що становить 54,1 % суми побічних збитків на підприємствах, в організаціях, закладах. Унаслідок пожеж на спорудах виробничого призначення загинуло 7 людей (у 2012 р. – 18).

У торговельно-складських спорудах виникла 871 пожежа (-3,8 %), що складає 43,2 % від кількості пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах. Прямі збитки склали 78 млн. 444 тис. грн. (+17,8 %), що становить 33,1 % суми прямих збитків на підприємствах, в організаціях, закладах. Побічні збитки на цих спорудах склали 146 млн. 263 тис. грн. (+44,2 %), що становить 27,9 % суми побічних збитків на підприємствах, в організаціях, закладах. Унаслідок пожеж на торговельно-складських спорудах загинуло 6 людей (у 2012 році також 6).

На об'єктах соціально-культурного, громадського та адміністративного призначення zareєстровано зменшення кількості пожеж на 13,8 %. На даних об'єктах виникло 406 пожеж, що становить 20,1 % кількості пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах. Прямі

збитки збільшилися на 5,6 % і склали 13 млн. 599 тис. грн., що становить 5,7 % від суми прямих збитків на підприємствах, в організаціях, закладах. Побічні збитки зменшилися на 53,9 % і склали 33 млн. 43 тис. грн., що становить 6,3 % суми побічних збитків на підприємствах, в організаціях, закладах.

Унаслідок пожеж на об'єктах соціально-культурного, громадського та адміністративного призначення загинуло 6 людей (у 2012 р. – 10). На сільськогосподарських об'єктах виникло 108 пожеж (-2,7 %), що становить 5,4 % від кількості пожеж на підприємствах, в організаціях, закладах. Прямі матеріальні збитки збільшилися на 24,0 % і склали 8 млн. 693 тис. грн. (3,7 % від суми прямих збитків на підприємствах, в організаціях, закладах); побічні збитки склали 15 млн. 303 тис. грн. (+39,4 %), що становить 2,9 % від суми побічних збитків на підприємствах, в організаціях, закладах. Унаслідок пожеж на сільськогосподарських об'єктах загинула 1 людина (у 2012 році - 6).

На об'єктах новобудов виникло 13 пожеж (-55,2 %). Прямі збитки склали 73 тис. грн. проти 602 тис. грн. у 2012 році; побічні збитки склали 464 тис. грн. проти 1 млн. 138 тис. грн. у 2012 році. Унаслідок пожеж на об'єктах новобудов загибелі не зареєстровано. Протягом 12 місяців 2013 року основними причинами виникнення пожеж були: необережне поводження з вогнем (37662 пожежі або 61,6 %

від їх загальної кількості), порушення правил пожежної безпеки при влаштуванні та експлуатації електроустановок (13224 або 21,6 %) і порушення правил пожежної безпеки при влаштуванні та експлуатації печей, теплогенеруючих агрегатів та установок (4168 або 6,8 %).

Причиною пожеж, від яких найчастіше гинуть люди (загинуло 1700 людей) є необережне поводження з вогнем - 72,2 % від загальної кількості загиблих.

Характерним є те, що з усієї кількості осіб, які загинули від необережного поводження з вогнем, більшу частину, а саме 84,4 % (1320 людей) становлять ті, що курили. Друге місце серед причин виникнення пожеж із загибеллю людей займає порушення правил пожежної безпеки при влаштуванні та експлуатації електроустановок - 16,5 % (загинуло 411 людей), 277 людей (11,1 %) загинуло від порушення правил пожежної безпеки під час влаштування та експлуатації пічного опалення та теплогенеруючих агрегатів.

Аналіз статистичних даних про стан з пожежами та їх наслідками в Україні показує, що найбільша кількість пожеж та загибелі людей на них спостерігається в житловому секторі. Це зумовлено низкою причин та умов, які пов'язані з соціально-економічним станом держави. Неefективно застосовуються в державі для гасіння пожеж первинні засоби пожежогасіння.

Основними напрямками діяльності були та залишаються:

- залучення до попередження пожеж центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємств, організацій різних форм власності;

- сприяння комплексу узгоджених протипожежних заходів щодо захисту національних інтересів в економічній, військовій, екологічній та науково-технічній галузях;

- удосконалення нормативної бази шляхом розроблення правил пожежної безпеки, інструкцій, стандартів тощо стосовно різних галузей господарювання;

- проведення комплексу наукових досліджень щодо виявлення шляхів зниження негативного впливу небезпечних факторів пожеж на людей і довкілля та їх реалізації, розроблення нових і модернізація існуючих видів вогнегасних речовин загального та спеціального призначення;

- упровадження на об'єктах автоматичних систем виявлення, сповіщення і гасіння пожеж, створення базових адресних систем пожежної сигналізації та пожежогасіння для застосування на залізничному транспорті, у метрополітені.

Майже 20 років базовим документом який регламентував процес вироблення та реалізації державної політики у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні був Закон України «Про пожежну безпеку», який визначав загальні



правові, економічні та соціальні основи забезпечення пожежної безпеки на території України, регулював відносини державних органів, юридичних і фізичних осіб у цій галузі незалежно від виду їх діяльності та форм власності. Можна визнати не нормальним той факт, що у Законі України «Про пожежну безпеку» було відсутнє саме визначення поняття пожежної безпеки, те ж саме стосується і підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у цій сфері.

Серед позитивних наслідків уведення у дію Кодексу цивільного захисту України стало законодавче закріплення певних категорій, що застосовуються у процесі вироблення та реалізації державної політики забезпечення пожежної безпеки. Такими термінами, насамперед, є:

- пожежна безпека, що визначається як відсутність неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж та пов'язаної з ними можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю;

- пожежна охорона, яка характеризується як вид діяльності, який полягає у запобіганні виникненню пожеж і захисті життя та здоров'я населення, матеріальних цінностей, навколишнього природного середовища від впливу небезпечних чинників пожежі.

Ґрунтуючись на статтях 16 та 17 Конституції України, в статті 4 Кодексу цивільного захисту України визначено, що

цивільний захист - це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особистий період.

Забезпечення реалізації державної політики в сфері цивільного захисту здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їхніх ланок. Досліджуючи проблеми правового регулювання забезпечення пожежної безпеки, варто звернути увагу на особливості у регулюванні цих відносин.

По-перше, суспільні відносини щодо забезпечення пожежної безпеки регулюються різними галузями права (зокрема, адміністративним, трудовим). По-друге, діяльність суб'єктів залежно від їх правового статусу може виражатися у різних формах: правотворчості, правозастосування, укладення різного роду правових договорів та здійснення інших юридично значимих дій, а також у формі проведення організаційних заходів з попередження і гасіння пожеж, здійснення матеріально-технічних дій. На сьогоднішній день у законодавчому полі України стосовно формування та реалізації державної політики забезпечення пожежної безпеки, а отже й державного управління пожежною безпекою

існує декілька нормативно-правових актів дія яких спрямована на підвищення ефективності системи забезпечення пожежної безпеки.

Головну роль, безумовно, відіграє Кодекс цивільного захисту України, яким регламентовано створення єдиної державної системи цивільного захисту, як інтегруючої організаційної структури державного управління пожежною безпекою в Україні. Основною метою створення і функціонування єдиної державної системи цивільного захисту є об'єднання дій центральної і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, підпорядкованих їм сил цивільного захисту для реалізації заходів державної політики у сфері цивільного захисту.

Зауважимо, що безпосереднє керівництво діяльністю та організаційно-методичне керівництво плануванням діяльності єдиної державної системи цивільного захисту здійснює ДСНС України.

Вищезазначене дає право стверджувати, що ДСНС України як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму

невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності є й головним функціональним суб'єктом державного управління пожежною безпекою.

Зважаючи на це, основними завданнями ДСНС України, як суб'єкта державного управління пожежною безпекою, є:

- реалізація державної політики у сфері пожежної безпеки;

- здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням та виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки.

ДСНС України є найбільш дієздатним суб'єктом державного управління пожежною безпекою, що здатний підтримувати стабільний стан пожежної безпеки в державі, а у разі виникнення небезпечних ризиків – миттєво реагувати з метою подолання та подальшого попередження негативних ризиків і небезпек у сфері гарантування пожежної безпеки. У той же час, 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 створюється пожежна охорона, яка, у свою чергу є складовою єдиної державної системи цивільного захисту та, відповідно, системи забезпечення пожежної безпеки. Відповідно основними завданнями пожежної охорони є такі:

- 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, у свою чергу, поділяється на державну, відомчу, місцеву та добровільну.

Головною проблемою функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, а отже й системи державного управління пожежною безпекою, є проблема управління безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу. З метою запровадження сучасної системи управління безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу необхідно, перш за все, питання управління безпекою, на основі ризик-орієнтованого підходу, зарахувати до складових державної політики у сфері цивільного захисту. Назріла потреба у створенні нових засобів протипожежної автоматики і пожежогасіння, підвищення вогнестійкості будівельних конструкцій, розроблення пожежобезпечних електротехнічних та інших виробів. Потребує удосконалення робота, пов'язана з запобіганням загибелі людей від пожеж, ознайомлення населення з заходами пожежної безпеки, залученням громадськості до участі в профілактичній роботі.

Державною службою України з надзвичайних ситуацій, територіальними та місцевими підрозділами постійно здійснюється комплекс організаційних і практичних заходів,

спрямованих на підвищення рівня пожежної безпеки в державі, попередження випадків загибелі та травматизму людей внаслідок пожеж, зменшення матеріальних збитків від вогню.

Реалізація комплексу заходів щодо підвищення ефективності протипожежного захисту об'єктів та населених пунктів дозволить створити ефективну систему, спроможну забезпечити надійний захист особи, суспільства та держави від пожежної небезпеки.

### **2.3 Узагальнення закордонного досвіду державного управління пожежною безпекою**

Процес стабілізації, реформування та розвитку організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою свого часу пережили всі розвинуті країни світу. Шукаючи виходу із складної ситуації, уряди цих держав проводили політику, що мала забезпечити функціонування та стабільний стан пожежної безпеки і, водночас, сприяла якомога широкому залученню приватних осіб до діяльності пожежної охорони, що врешті-решт відіграло позитивну роль функціонування організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою.

Отже, для подальшого розвитку організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в

Україні пропонується розглянути досвід провідних закордонних країн у побудові ефективної та дієвої системи пожежної безпеки.

Як наголошує В. Доманський, у більшості випадків пожежна охорона в країнах Європи знаходиться у структурі органів внутрішніх справ (Франція, Італія, ФРН, Англія, Фінляндія, Бельгія, Болгарія, Данія, Нідерланди), у структурі місцевих рад та муніципалітетів (Іспанія, Норвегія), місцевої поліції (Австрія, Швейцарія), Міністерства юстиції (Греція), Міністерства охорони навколишнього середовища (Ірландія), Міністерства безпеки (Швеція) [6; 37; 39; 54; 90; 97; 114; 131].

Основні розбіжності стосуються ступеня централізації (децентралізації), співвідношення чисельності професійної і добровільної пожежної охорони, організації служби та виконуваних функцій.

До структури пожежної охорони практично у всіх країнах Європи входять такі підрозділи: професійна пожежна охорона, добровільні пожежні формування, пожежна охорона промислових підприємств. При цьому, особовий склад пожежної охорони включає як професійних, так і добровільних пожежних. Кадри для пожежної охорони європейських країн готуються у спеціалізованих навчальних закладах та установах з різними термінами навчання в залежності від складності професійних завдань та посади у складі протипожежної служби [39].

Практично у всіх країнах Європи особовий склад професійної пожежної охорони має спеціальні звання. У різних країнах перелік цих звань та їх кількість неоднакова: в Англії – рекрути, старші пожежні, унтер-офіцери; у Нідерландах – пожежні, пожежні 1-ї категорії, старші пожежні, старші пожежні 1-ї категорії, унтер-офіцери, офіцери; у ФРН – пожежні і офіцери; в Італії – пожежні, унтер-офіцери й офіцери; у Греції – лейтенант, старший лейтенант, капітан, майор, підполковник, полковник, генерал. Фактично системи спеціальних звань збігаються з системами військових звань або спеціальних звань працівників правоохоронних органів відповідної держави [там само].

У багатьох розвинених країнах на цей час пожежна охорона являє собою багатофункціональну пожежно-рятувальну службу з такими функціями: попередження та гасіння пожеж; надання допомоги в разі дорожніх пригод; ліквідація наслідків аварій та катастроф; надання технічної допомоги; транспортування хворих; надання медичної допомоги тощо. Організація служби пожежогасіння у більшості розвинених країн побудована за схемою: 24 год. – робота, 48 год. – відпочинок. Однак у деяких країнах (Куба, Туніс, Камерун, Коста-Ріка, Малі, Марокко, Філіппіни) впроваджено іншу схему: 24 год. – робота, 24 год. – відпочинок.

У США безпосереднє керівництво



протипожежною службою здійснюють органи місцевої влади, що можна вважати досить позитивним. Розрізняють так звані багаті й бідні штати, тому рівень протипожежного захисту та нормативні вимоги до організації пожежної охорони у різних штатах неоднакові.

У 60-ті рр. ХХ століття за кількістю жертв від пожеж США посідали одне з перших місць у світі (для порівняння – у СРСР, населення якого за чисельністю суттєво перевищувало населення США, у ті роки від пожеж гинуло 1,5–2 тис. чол., у США – 11-12 тис. чол.). У 1973 році після кількох катастрофічних пожеж у США та після спеціального дослідження стану пожежної охорони Національна комісія з попередження і боротьби з пожежами і Конгрес США опублікували звіт «Америка, що горить» [39], який у заключній частині містив 91 конкретну рекомендацію для всіх аспектів пожежної справи. Після чого у США в 1974 р. був затверджений федеральний Закон про протипожежний захист і пожежну профілактику з подальшими поправками до нього. У законі докладно викладено причини його створення і визначено завдання та рішення, спрямовані на поліпшення протипожежного захисту. Цим Законом передбачено заснування керівного органу – Національної адміністрації з питань протипожежної безпеки і протипожежного захисту, а також детально викладено повноваження її керівника й коло питань, якими покликана займатися адміністрація.

За станом справ з протипожежного захисту і пожежної профілактики Національна адміністрація щорічно складає звіт Конгресові і Президентові США.

Спеціалісти з пожежної охорони США вважають, що протипожежна охорона, аварійно-рятувальна служба та цивільна оборона повинні доповнювати одна одну і що протипожежна служба не може ефективно виконувати свої функції без допомоги інших служб. Під час великих пожеж у США іноді доводиться координувати дії до 30 різних організацій і агентств. Тому питання про взаємодію в країні повинні розв'язувати задовго до інциденту. З цією метою у Портленді (США) створено групу розвитку і планування, яка співпрацює з представниками промислових підприємств і добровільних формувань.

У конгресі США існує група, що складається приблизно з 350 членів, яка представляє інтереси 3 млн. працівників більш ніж 34 тис. різних пожежних та рятувальних організацій. Ця група, з метою забезпечення взаємодії з виборцями у законотворчих процедурах, у 1989 р. створила інститут пожежних служб конгресу. Завданнями інституту є реалізація низки програм, як-от: зв'язок та взаємодія з штатами; підготовка спеціалістів у галузі пожежної безпеки у спеціальному коледжі; нагородження окремих осіб та цілих колективів за героїзм під час гасіння пожеж, за заслуги в забезпеченні

пожежної безпеки [39].

У США нараховується 33 тис. так званих пожежних округів, які мають власні департаменти (управління) пожежної охорони і більше 28 тис. зареєстрованих пожежних команд. Лише 5% цих команд укомплектовано професійними пожежниками, приблизно 15 % пожежних команд мають змішаний склад і 80 % повністю обслуговуються добровільними пожежниками [там само].

У США чисельність пожежних становить 1 148 850 чоловік, із цього числа 321 700 професійних пожежних (28 %) і 827 150 пожежних добровольців (72 %). При цьому, наявність підрозділів добровільної пожежної охорони характерна для сільських та заміських населених пунктів. 94 % підрозділів ДПО існують у населених пунктах із чисельністю населення більше 2500 чоловік. Близько 61 % професійних пожежних працюють у пожежних частинах, що обслуговують населені пункти з населенням 50 тис. і більше. При цьому 87 % добровільних пожежних обслуговують райони з населенням 10 тис. осіб і менше [6].

У США добровільні пожежні виїжджають на чергування, коли їх викликають. Добровольці гасять пожежі безкоштовно, вважаючи, що в такий спосіб допомагають своєму місту або селищу.

Гроші на їх екіпірування та навчання надходять із місцевих бюджетів. Органам місцевого самоврядування це вигідно, адже вони

заощаджують ресурси, які могли бути витрачені на зарплати професійним пожежним.

Необхідна техніка та спорядження здобувається пожежним округом як за рахунок податків, так і за рахунок акцій по збору засобів. Крім того, Федеральний уряд передбачає субсидії у випадку дій на пожежі для підтримки підрозділів пожежної охорони (як професійної, так і добровільної) на підготовку, забезпечення встаткуванням та спеціальними програмами. В основному, пожежні департаменти готують і оснащують спорядженням у відповідності із конкретними ризиками, що існують в окрузі.

Форма одягу та відзнаки визначаються місцевим пожежним округом і варіюються в різних населених пунктах. У США немає федеральних законів, що регулюють діяльність підрозділів добровільної пожежної охорони (далі – ДПО). Кожний підрозділ ДПО контролюється на місцевому рівні. Колегія довірених осіб встановлює правила роботи таких підрозділів.

Зазначимо, що ДПО відповідає за гасіння пожеж та забезпечення безпеки життєдіяльності населення. До її обов'язків також належить реагування на всі пожежі, дорожньо-транспортні пригоди, небезпечні інциденти та надзвичайні погодні умови. Деякі підрозділи ДПО також відповідають за надання медичної допомоги, порятунок потопаючих.

Кількість добровольців залежить від специфіки пожежного департаменту. У деяких

підрозділах ДПО працює велика кількість добровольців, у той час як в інших – зовсім мала. Кількість залучених добровольців залежить також від часу доби та дня тижня [97].

Для залучення людей до складу добровільних пожежних в США, на місцевому рівні, існує певна система соціальних пільг.

Більшість місцевих пожежних округів проводять політику страхування добровольців, але вона відрізняється в різних населених пунктах.

Соціальні, економічні та податкові пільги відрізняються й в різних населених пунктах. Так, у штаті Меріленд добровільним пожежним залежно від стажу роботи в ДПО передбачена: безкоштовна стоматологічна допомога; компенсація при покупці окулярів або контактних лінз; відшкодування до 5 тис. доларів у рік витрат на лікування, надання медичних послуг; компенсація до 5 тис. доларів у рік на дитину за дитячий садок; надання відстрочок по виплаті місцевих податків [6].

Добровільні пожежні виходять на пенсію після 20 років служби або при 5 роках служби й досягненні 50-ти літнього віку. За чергування у святкові дні надається додатково до 15 днів щорічної відпустки.

Крім того, добровільним пожежним США надається щорічна (додаткова) відпустка при стажі в ДПО: менше 5 років - 10 днів; від 5 до 10 років - 15 днів; від 10 до 20 років – 20 днів; 20 років і більше - 25 днів.

У США розроблена програма залучення громадськості до роботи із запобігання пожеж, що передбачає розширення сфери впливу пожежних добровольців з метою доведення принципів забезпечення пожежної безпеки до кожного мешканця країни. Для керівництва цією програмою при адміністрації пожежної охорони створена спеціальна група, у кожному штаті - координаційний комітет із представників місцевих добровільних пожежних формувань приватного сектора, органів пожежної охорони, місцевої влади [6].

У країні створена Національна рада пожежних добровольців, що розгорнула активну діяльність по вдосконалюванню національної системи ДПО та наближенню її за рівнем підготовки і технічної оснащеності до професіоналів.

На відміну від Конституції України за Конституцією Федеративної Республіки Німеччини кожна з федеральних земель має свою протипожежну службу, діяльність якої регламентується земельним законодавством про пожежну охорону, пожежну профілактику та контролем за безпекою. Керівництво протипожежною службою земель здійснює відповідне земельне Міністерство внутрішніх справ. Відповідно до законодавства про пожежну безпеку земель за організацію та підтримання бойової готовності пожежної охорони безпосередньо відповідає адміністрація конкретного міста або району. Форма

організації пожежної охорони, її чисельність та технічне оснащення визначаються конкретними умовами та можливостями місцевої об'єднаної влади федеральних земель [39].

Слід зазначити, що пожежна охорона Німеччини є однією з найбільш раціонально організованих протипожежних служб у світі. Вона має невелику кількість професійних пожежників та дуже багато добровільних, причому добровольці оснащені так само добре, як і професіонали.

У Німеччині пожежні команди і дружини є недержавними формуваннями. Правові питання, пов'язані з їхньою діяльністю, викладено в законодавчих актах окремих земель, але існують і загальні акти – Закон про протипожежні заходи, Земельний закон про захисні заходи у випадку виникнення пожеж і катастроф, Закон про здійснення заходів для рятування людей і тварин.

Німеччина приділяє значну увагу законотворенню з питань пожежної безпеки. Так, у лютому 1975 р. у землі Нордейнд-Вестфалн набув чинності загальний закон «Про пожежну аварійну службу», потреба в якому була викликана різким збільшенням кількості пожеж, аварій і розміру збитків від них. Цей Закон передбачав удосконалення організаційної структури та чисельності пожежних частин земель у залежності від кількості населення конкретної територіальної одиниці. У 1979 р.

Бундестаг ФРН прийняв Закон «Про пожежний податок», який встановлює для потреб протипожежної служби єдину податкову ставку відрахувань у розмірі 5% Федерального бюджету [39].

Правовою підставою для підписання страхових угод у Німеччині є Закон «Загальні умови страхування від пожеж» (1974 р.), а також система правил, положень, вказівок та інших документів, які розробляються страховими компаніями і регламентують порядок визначення страхових внесків і умов, що регулюють зміни розмірів внесків у відповідності до ступеня небезпеки певного виробництва.

У Німеччині відсутній федеральний орган управління союзами добровільних пожежних. У кожному територіальному утворенні (землі) розроблені та затверджені законодавчими органами свої закони щодо добровільної пожежної охорони. Визначено порядок організації пожежної охорони та концепції захисту від техногенних катастроф. Зазначені документи можуть істотно відрізнятися за змістом у залежності від фінансового стану тієї чи іншої землі Німеччини. Разом з тим принципи організації добровільної пожежної охорони кожної із земель приблизно однакові [37; 97].

Відповідно до Закону кожна громада зобов'язана створити пожежну охорону. У містах з населенням понад 90 тис. жителів



створюються професійні пожежні команди поряд з добровільними пожежними дружинами. У містах з населенням менш 90 тис. жителів організується ДПО, склад якої доповнюється штатними працівниками для обслуговування центрального диспетчерського пункту зв'язку та забезпечення виїзду першого пожежного автомобіля. Із всіх членів ДПО 80% мешкають у сільській місцевості.

Наприклад, у землі Райнланд-Пфальц загальний склад пожежної охорони становить 62 тисячі (у т. ч., 60 тисяч - добровільних пожежних, 1000 - професійних пожежних та 1000 - пожежних в об'єктових підрозділах пожежної охорони) при чисельності населення землі 3,5 млн. чоловік [6]. Чисельність кожного підрозділу ДПО становить у середньому близько 100 чоловік. Кількість підрозділів визначається зі встановленої законом вимоги про те, що час прибуття оперативного підрозділу ДПО на місце виклику не повинен перевищувати 8 хвилин.

Слід наголосити, що створення та утримання оперативних підрозділів ДПО є обов'язком органів місцевого самоврядування. Статті витрат на утримання оперативних підрозділів ДПО визначаються кошторисом, що складається керівництвом підрозділу й затверджується бургомістром.

Оперативні підрозділи ДПО не мають штатних працівників і не наділені правами юридичної особи. Несення постійних варт у пожежному депо не передбачено. При

надходженні виклику про пожежу до поліцейської дільниці черговим диспетчером надсилається інформація на пейджери добровільних пожежних, яка містить мету виклику, адресу події, перелік фахівців для обслуговування виклику (лікарі, водії, водолази, фахівці з розбору конструкцій тощо). Добровільні пожежні зобов'язані залишити місце основної роботи та прибути до пожежного депо за час, що дозволяє витримати встановлений законом норматив у 8 хвилин [6; 97].

Добровільні пожежні за час, що був проведений на оперативній роботі з гасіння пожеж та за період навчання отримують заробітну плату за основним місцем роботи.

Надалі фінансові витрати роботодавців на виплату зарплати добровільним пожежним за час їх відсутності на основній роботі компенсуються із коштів органів місцевого самоврядування. Всі добровільні пожежні в обов'язковому порядку підлягають страхуванню на випадок загибелі, травмування або одержання інвалідності при виконанні оперативної роботи. До 30 % чисельності оперативних підрозділів пожежної охорони становлять жінки, які виконують ту ж роботу, що й чоловіка (у тому числі працюють у протигазах, здійснюють роботу на висотах, беруть участь у порятунку потерпілих).

Крім того, добровільним пожежним Німеччини надаються такі соціальні гарантії й

пільги:

- звільнення від служби в армії при наявності 6-ти річного стажу служби у ДПО;

- страхування на випадок загибелі, травмування або одержання інвалідності;

- включення служби у ДПО до загального трудового стажу при призначені пенсії;

- одержання зарплати за основному місцю роботи за час, що був проведений на оперативній роботі і за 10-ти тижневий період навчання;

- повна або часткова оплата праці керівної ланки та основного технічного персоналу (водії, мотористи, механіки);

- моральне стимулювання у вигляді нагород (за 25 років бездоганної служби, за особливі заслуги, за 40 років бездоганної служби), відзнак, суспільної подяки;

- оплата членства в різних клубах;

- доплата до пенсії заслуженим добровільним пожежним;

- безкоштовна видача обмундирування, забезпечення харчування в період служби [37].

Пожежна охорона Японії має багатовікову історію. Тут ще в 1658 р. було створено державні пожежні департаменти, що відповідали за пожежну безпеку на підвідомчих територіях. Принципи організації японської пожежної охорони неодноразово мінялися протягом довгих років її існування. Остання велика реорганізація відбулася після другої світової війни. У 1947 р. був прийнятий Закон «Про

пожежні формування», а в 1948 р. – Закон «Про організацію протипожежного захисту», який надалі неодноразово доповнювався та вдосконалювався, але є чинним і сьогодні. Цей закон відокремив пожежну охорону від поліції і передав керування нею міським та сільським органам влади. Ст. 1 Закону Японії «Про організацію протипожежного захисту в Японії» говорить: «Обов'язком служби протипожежного захисту є використання персоналу та спеціальних засобів для захисту життя і власності людей від знищення під час пожежі і полегшення страждань людей під час будь-якого лиха, такого як пожежа, повені або землетруси». Крім пожежогасіння, діяльність протипожежної служби в Японії включає попередження пожеж і боротьбу з наслідками різних стихійних лих, які часто відбуваються у цій країні, та мінімізацію збитків від них [39].

В Японії протипожежне законодавство являє собою збірники правил і стандартів, розроблених і затверджених Агентством пожежної охорони при Міністерстві внутрішніх справ Японії. У ній з 01.07.1974 р. набуло чинності нове законодавство про пожежну охорону, а з січня 1975 р. – Закон «Про боротьбу з пожежами». У літературі відзначаються дві основні його особливості, по-перше, воно містить велику кількість вимог, рекомендацій, нормативів, посилань на стандарти, тобто є дуже деталізованим, а, по-друге, істотно підвищує вимоги.

У Франції заходи щодо пожежного захисту підприємств проводяться відповідно до Кодексу про працю і постанов Комітету з гігієни і техніки безпеки від 20 березня 1979 р. Згідно з цими нормативними актами протипожежний контроль підприємств здійснюється в неробочий час. Підкреслюється також необхідність постійного контакту адміністрації підприємств з керівництвом пожежних підрозділів, що організовують підготовку і навчання обслуговуючого персоналу, регулярно проводять навчання і тренувальні заняття. Завдяки таким контактам керівники протипожежної служби вчасно отримують інформацію про різні підприємства та наявність і розміщення протипожежних засобів захисту. Усі ці заходи дозволяють розробляти детальні плани протипожежних заходів, що включаються у генеральні плани підприємств [54].

Прикметно, що 28 листопада 1986 р. був виданий Закон Франції «Про цивільну безпеку», відповідно до якого були створені мобільні рятувальні підрозділи. У нормальних умовах вони виконують функції пожежних підрозділів, а у випадку великих аварій, що можуть призвести до катастрофічних наслідків, розв'язують додаткові завдання щодо боротьби з пожежами газо- і нафтопродуктів, у лісах, на великих промислових підприємствах, хімічних об'єктах, об'єктах з радіоактивною небезпекою тощо [54; 97].

У Франції з 250 тисяч борців з вогнем

лише 50 тисяч (20 %) – професіонали. Інші – добровольці. У великих містах, на які доводиться найбільше число надзвичайних ситуацій, у тому числі пожеж, їх ліквідацією займаються професіонали. У Парижі та Марселі функція гасіння пожеж покладена на воєнізовані формування, що перебувають у підпорядкуванні префектури. А от у провінції основна «ударна сила» - добровольці.

Місцеві пожежні крім гасіння пожеж виконують функції рятувальників. Надають допомогу при ДТП, опіках, отруєннях тощо. Віковий ценз французьких добровільних пожежних - 16-55 років. Їх здоров'я та придатність перевіряє спеціальна медична комісія. Вони повинні на мати судимості.

Науковець В. Кіченина підкреслює, що добровольці проходять спеціальну підготовку - мінімум 250-260 годин. Здають іспити і тільки після цього з ними укладають контракт на п'ять років. Після цього добровольця включають у графік чергувань, що попередньо погоджують із його керівництвом за основним місцем роботи. Добровольці мають право на відпустку в будь-який час року [54].

Починаючи з 2008 року погодинна ставка винагороди добровольців у рятувальних операціях виглядає так:

- керівники підрозділів - 10,49 євро;
- командири відділень - 7,5 євро;
- пожежні – 6,7 євро.

Крім того, у Франції добровільним

пожежним передбачено підвищення до основної пенсії:

- 20 років стажу - 450 євро на рік;
- 35 років і більше - 1800 євро на рік.

У Великобританії відповідальність за протипожежну службу Законом «Про пожежну охорону» (1947 р.) покладена на місцеві влади, які зобов'язані здійснювати боротьбу з пожежами і відповідати за функціональну структуру корпусу пожежних. Місцеві влади визначають штати пожежної охорони, достатні для ефективного функціонування. За цим законом пожежні бригади в Англії та Уельсі підпорядковуються комітетам графств, що є органами управління пожежною охороною на місцях. Кожен комітет графства реалізує свої права і обов'язки або самостійно, або (з метою забезпечення більшої ефективності служби) у співпраці з сусідніми комітетами.

У законі юридично обумовлюється право пожежних одержувати компенсацію у випадках отримання травм при виконанні додаткових службових обов'язків. Закон встановлює цивільно-правову відповідальність тих власників, з вини яких пожежа, що поширилася, завдала шкоди навколишньому середовищу, призвела до матеріальних втрат.

Закон про пожежну охорону (1947 р.) визначає повноваження Міністерства внутрішніх справ Англії і Державного секретаря в Шотландії у сфері забезпечення пожежної безпеки та оперативної ефективності

протипожежної служби. Ці повноваження полягають у визначенні процедури й умов наймання персоналу, затвердженні командирів пожежного корпусу, організації структури окремих корпусів, у розв'язанні дисциплінарних і пенсійних питань. Крім того, зазначеним законом передбачено створення Центральної Ради пожежних Англії, Уельсу і Шотландії (з консультативними функціями) при Державному секретареві Англії [6; 39].

Протипожежне законодавство Великобританії регламентує тільки питання забезпечення безпеки громадян при пожежах. Розв'язання проблеми охорони матеріальних цінностей від вогню покладається на їх власників й адміністрацію компаній. Пожежна охорона, відповідно до Закону «Про заходи щодо попередження пожеж» 1971 р., здійснює функції пожежного нагляду і профілактики.

У 1987 р. у Великобританії був прийнятий Закон «Про пожежну безпеку і безпеку споруджень», що формально не скасовує положень прийнятого у 1971 р. Закону «Про пожежну профілактику», однак кілька положень у ньому трактується інакше. Згідно з новим Законом пожежна охорона зобов'язана виключити найменш пожежонебезпечні об'єкти з числа тих, які підлягають обов'язковій атестації органами пожежного нагляду. У той же час за органами пожежного нагляду закріплене право призупиняти експлуатацію будинків або здійснення виробництва, якщо існує реальна



можливість виникнення пожежі, що може призвести до загибелі або травмування людей.

В Італії одним з чинних нормативних документів з питань пожежної безпеки є «Положення про проведення протипожежних заходів» (1982 р.). Воно складається з двох розділів, що містять питання підготовки кадрів, взаємовідносин з національними і міжнародними організаціями та завдання, цілі, права й обов'язки служб щодо забезпечення пожежної безпеки [39].

У 1975 р. в Італії був прийнятий Закон «Про захист лісів від пожеж», відповідно до якого протипожежне інструктування покладалося на технічний персонал лісової державної служби, пожежну охорону, Міністерство сільського господарства і лісів, Міністерство внутрішніх справ Італії, Міністерство культурного, житлового і земельного фонду Італії. З метою забезпечення збереження лісів і захисту їх від вогню у ньому були встановлені спеціальні санкції, що діяли в особливо пожежонебезпечні періоди. Розв'язувалося питання про створення тимчасових добровільних загонів для боротьби з лісовими пожежами. Встановлювався визначений порядок організаційних заходів щодо оповіщення, мобілізації і гасіння пожеж.

Закон Італії «Про організацію добровільних пожежних дружин на підприємствах» 1961 р. регламентує правове положення добровільних пожежних дружин

(далі – ДПД). Їх організація на конкретному підприємстві відбувалась за пропозицією керівництва пожежної охорони провінції, де знаходилось підприємство. Чисельність членів ДПД залежала від розмірів останнього й рівня його пожежної небезпеки. Необхідність ДПД обумовлювалась ступенем ризику виникнення пожежі і часом прибуття на підприємство найближчих пожежних частин [39].

Конституція Австрії покладає розробку і виконання законодавчих нормативних документів у сфері пожежної безпеки на пожежну поліцію федеральних земель. У законодавстві федеральних земель немає серйозних відмінностей, тому пожежна служба Австрії, у цілому, побудована за таким же принципом як і поліція. Організацію протипожежної служби забезпечують федеральні провінції, діяльність пожежних підрозділів регламентується пожежно-поліцейськими правилами і законами земель, причому в кожній провінції діє своє законодавство, що регламентує протипожежну службу. Закон «Про пожежну охорону» Австрії (1985 р.) встановлює порядок проведення пожежного огляду всіх об'єктів. Закон «Про боротьбу з лісовими пожежами» (1980 р.) затвердив правила поведінки людей при лісових пожежах, способи боротьби з ними. У даному законі чітко виписані обов'язки пожежної охорони і поліції при боротьбі з лісовими пожежами [там само].

Законодавство Австрії, що регламентує діяльність пожежної поліції, вимагає від кожного муніципалітету, щоб на його території у стані готовності знаходився принаймні один підрозділ громадської пожежної охорони, достатньо укомплектований особовим складом і добре технічно оснащений, професійно підготовлений, боєздатний. До громадської пожежної охорони відносяться добровільна, професійна та пожежна охорона промислових підприємств.

У кожній федеральній землі Австрії один із членів земельного уряду представляє в уряді інтереси протипожежної служби. Земельні асоціації протипожежних служб об'єднані у Федеральну Асоціацію пожежної служби Австрії. На чолі Федеральної Асоціації стоїть Президент, який виконує свої функції через адміністрацію Федеральної протипожежної служби, виконавчий комітет і комітети добровільної, професійної пожежної охорони та пожежної охорони промислових підприємств, а також комітет пожежної техніки.

Питання розробки і виконання законодавчих нормативних документів у сфері пожежної безпеки покладені на пожежну поліцію дев'яти федеральних земель.

Витрати на утримання пожежної охорони Австрії несе, загалом, місцева влада за винятком пожежної охорони промислових підприємств, яка фінансується власником підприємства. Крім того, із федеральних доходів землям виділяється

певна кількість коштів (залежно від частки населення конкретної землі у відношенні до всього населення країни), які надходять до федерального уряду від податку на утримання пожежної охорони.

У Чехії основний законодавчий акт, що регулює пожежне волонтерство в країні - закон про протипожежний захист 1985 р. Пожежні добровольці організовані у цивільні асоціації, які є аполітичними, діючими на основі власних ресурсів і грантів. Пожежні добровольці є членами добровольчих формувань. Діяльність пожежних добровольців фінансується з муніципального бюджету та урядових грантів через Міністерство внутрішніх справ.

Основна мета ДПО Чехії - співробітництво в різних видах діяльності по створенню умов для ефективного захисту життя і здоров'я громадян та власності від пожеж, допомога при природних надзвичайних ситуаціях та інших подіях, які загрожують життю, здоров'ю або власності [6; 97].

Число професійних пожежних становить 10 000 чоловік, а добровільних - більше 350 000. Пожежні добровольці повністю застраховані як при виїздах на гасіння пожеж, так і у випадках, коли беруть участь в організованих заходах.

Пожежні добровольці як компенсацію отримують тільки відшкодування заробітної плати. Навіть при гасінні пожежі, ніяких спеціальних привілеїв вони не мають. Цій діяльності вони присвячують свій вільний час.

Навчання, а також засобами навчання добровольців забезпечує Протипожежна і рятувальна служба країни. Технікою, майном і спорядженням найчастіше забезпечують муніципалітети, іноді за рахунок грантів уряду та власних засобів. Добровольці використовують форму Протипожежної і рятувальної служби країни, що одягається тільки при виїздах на пожежі, в інший час носять єдину відзнаку.

Дослідивши загальні основи організаційно-правового забезпечення пожежної безпеки та діяльності служб пожежної охорони в окремих закордонних країнах, можна стверджувати, що рівень розвитку забезпечення пожежної безпеки в даних країнах значно вищий і досконаліший ніж в Україні. Позитивні приклади організації протипожежного захисту, на наш погляд, необхідно адаптувати до наших умов для якісного вдосконалення системи забезпечення пожежної безпеки в Україні.

Аналіз показує, що в закордонних країнах є велика кількість різноманітних нормативних актів, що регулюють питання пожежної охорони і пожежної безпеки. При істотних розходженнях національних законів і підзаконних актів у сфері пожежної безпеки вони містять багато загального: визначення завдань, прав і відповідальності пожежної охорони; конкретизація цілей і дій державних органів, адміністрації державних установ, громадських організацій, кожного жителя країни з

протипожежного захисту; визначення керівних органів у системі забезпечення пожежної безпеки, на які покладена відповідальність за керування діяльністю служб пожежної охорони; координація з боку держави діяльності органів пожежної охорони, керівних органів міністерств і відомств, місцевих органів влади та самоврядування; організація боротьби з пожежами; створення єдиної пожежно-рятувальної служби; регламентація правового стану пожежної охорони (професійної, добровільної, виробничої).

Закордонний досвід демонструє, що найбільш раціональним засобом протипожежного захисту є організація добровільної пожежної охорони.

У більшості розвинених країн ДПО організована на принципах матеріального стимулювання (повної або часткової оплати праці) керівної ланки та основного технічного персоналу (водіїв, мотористів, механіків). Діяльність інших членів ДПО стимулюється пільгами, погодинною оплатою праці за виконання роботи з гасіння пожеж або за час чергування в пожежному депо. Наголосимо, що практично у всіх країнах Європейського Союзу і США широко застосовується моральне стимулювання добровільних пожежників у вигляді нагород, відзнак та суспільної подяки.

Особливістю ДПО європейських країн є те, що добровільні пожежники створюють громадські об'єднання (союзи, асоціації тощо)

поряд із професійними пожежними й науково-технічними організаціями, що спеціалізуються у сфері розробки, виробництва та впровадження пожежної техніки і пожежно-технічного озброєння.

Отже, досвід організації та діяльності системи державного управління пожежною безпекою закордоном демонструє, що Україна потребує удосконалення системи забезпечення пожежної безпеки. Одним із чинників побудови ефективної системи пожежної безпеки є розвиток формувань ДПО.

Аналіз ряду нормативно-правових актів, що регламентують діяльність ДПО закордонних країн, демонструє, що успішна діяльність добровільних пожежних формувань можлива лише за наявності правової бази діяльності ДПО, відповідних соціальних пільг і гарантій, що надаються добровільним пожежним, штатних працівників (механіків, водіїв, диспетчерів, начальників ДПО) у підрозділах ДПО, навчання (у т. ч. і практичного) добровільних пожежних діям по гасінню та попередженню пожеж.

## РОЗДІЛ 3

# УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ

### БЕЗПЕКОЮ В УКРАЇНІ

#### 3.1. Методи удосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою

Функціонування державного управління взагалі і державного управління пожежною безпекою зокрема, в умовах фінансової кризи, політичної нестабільності та економії бюджетних коштів призводить до втрати дієвості застосування механізмів державного управління.

Особливо це стосується проблеми забезпечення пожежної безпеки, адже той факт, що єдиний реальний механізм забезпечення захисту населення, навколишнього середовища і небезпечних об'єктів, об'єктів підвищеної небезпеки, об'єктів з масовим перебуванням людей та населених пунктів від пожеж, підвищення протипожежного захисту та створення сприятливих умов для реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки



був достроково припинений і втратив чинність, говорить про недієздатність та безвідповідальність держави у сфері, що за умов мирного часу відіграє чи не найбільшу роль у процесі функціонування суспільства.

Отже, виникає потреба використання нових методів у сфері забезпечення пожежної безпеки, спрямованих на розвиток організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою.

На нашу думку, таким методом може бути запровадження ризик-орієнтованого підходу в процесі державного управління пожежною безпекою. Це пояснюється тим, що найбільш повна сукупність послідовних заходів антиризикової діяльності, застосування яких має комплексний, системний характер, у сучасній науковій теорії та практиці визначається терміном англomовного походження – ризик-менеджмент (risk management), тобто управління ризиками в його найширшому розумінні, а саме як процес вибору оптимальної з економічного погляду структури інструментів впливу на ризики та їх наслідки. Ризик-менеджмент як система охоплює три послідовні етапи: аналіз ризику (діагностика, або ідентифікація ризиків) – кваліфікація; оцінювання ризиків кількісними методами – квантифікація; визначення послідовності [211, с. 28].

Сам процес ризик-менеджменту [197] можна визначити як систематичне використання наявних у розпорядженні менеджерів методів,

способів і прийомів для вирішення завдань, що стосуються ризиків: установлення контексту, аналізу (виявлення й оцінки), впливу, моніторингу і комунікації.

Управління ризиками являє собою ітерактивний процес із чітко визначеними етапами, за допомогою якого керівництво може ясно уявити ризики, з якими стикається їхня організація.

Розглянемо основні етапи процесу управління ризиком:

- установлення контексту ризику;
- аналіз (виявлення й оцінка) ризику;
- ранжування і відбір ризиків;
- вплив на ризик (вибір методів і стратегії)

(рис. 3.1).

*Установлення контексту ризику* – на цьому етапі визначають стратегічні і тактичні цілі компанії.

*Аналіз ризику* – етап, мета якого одержати потрібну інформацію про структуру, властивості об'єкта і наявні ризики. Зібраної інформації має бути достатньо для того, щоб приймати адекватні рішення на наступних стадіях. Аналіз передбачає з виявлення ризиків (іноді кажуть – факторів ризиків, тобто певних подій та обставин) і їх оцінку. Виявляючи ризики (якісна складова), визначають усі ризики, властиві досліджуваній системі. Головне тут не пропустити важливих обставин і докладно описати всі істотні ризики. *Оцінка* – це кількісний опис виявлених ризиків, у процесі

якого визначають такі їх характеристики, як імовірність і розмір можливих наслідків. Водночас формують набір сценаріїв розвитку несприятливих ситуацій.

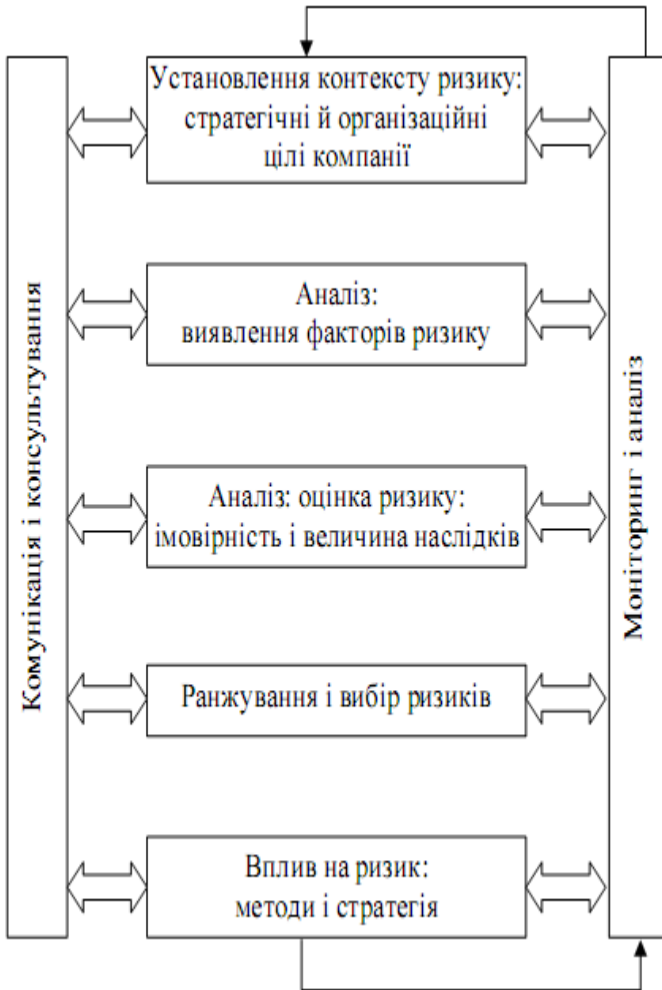


Рис. 3.1. Етапи процесу управління ризиком

Для різних ризиків можна побудувати функції розподілу ймовірності настання наслідків залежно від їх розміру.

Виявлення й оцінка тісно пов'язані між собою, і не завжди можна розділити їх на самостійні частини загального процесу. Більш того, часто аналіз іде у двох протилежних напрямках – від оцінки до виявлення і навпаки. У першому випадку вже зафіксовано збитки і слід виявити їх причини. У другому випадку на основі аналізу системи виявляють ризики і можливі наслідки.

*Ранжування і відбір ризиків* – визначення ступеня важливості ризиків для компанії і порядку, у якому ними займатиметься компанія. Критерієм може бути порівняння наслідків з прибутком, доходом та активами компанії.

*Вплив на ризик* – застосування конкретних способів впливу на ризики компанії для нейтралізації їх наслідків. Усі заходи щодо управління ризиком можна поділити на доподійні і післяподійні. Перші, як впливає з назви, планують і здійснюють завчасно, а другі – після того, як непередбачена подія вже відбулася.

До доподійних заходів відносять, зокрема страхування, самострахування, попереджувальні організаційно-технічні, юридичні, договірні й інші заходи для передачі ризику. Післяподійні заходи – це одержання ресурсів на ліквідацію збитків у вигляді фінансової допомоги, позик тощо.

Науковці наголошують, що «процес державного регулювання у сфері управління ризиком повинен включати: оцінку збитків і прогноз ризиків та зниження їх рівня до прийнятного [205]». Звідси управління ризиками – це необхідна умова ефективного управління сучасними складними системами і складний процес прийняття рішень та здійснення відповідних заходів, спрямованих на забезпечення мінімально можливого рівня ризику. При цьому в контексті нашого дослідження метою управління ризиками має бути забезпечення стійкого розвитку взагалі та пожежної безпеки зокрема.

Разом з тим, ризик-орієнтований підхід (РОП) у галузі безпеки може ґрунтуватися на положенні, що будь-які небезпеки (у виробничій сфері, у повсякденному житті й побуті), незважаючи на їх різноманіття, мають однакову природу виникнення і однакову логіку розвитку подій.

Основними завданнями РОП є створення наукових основ забезпечення надійності складних технічних систем для безпеки людей і довкілля, розроблення методів оцінювання ступеня небезпеки промислових об'єктів та наукових засад концепції прийнятного ризику. Зниження ризику наразитися на небезпеку потребує певних витрат і пов'язане з інвестуванням природної, техногенної та соціальної сфер.

Залежність сумарного (технічний плюс

соціально-економічний) ризику від загальних витрат суспільства на безпеку описується кривою, яка має мінімум у разі досягнення оптимального співвідношення між інвестиціями в природну, технічну й соціальну сфери. Зона прийняттого ризику знаходиться в межах мінімуму залежності сумарного ризику наразитися на небезпеку від загальних витрат суспільства, спрямованих на безпеку.

Управління ризиком полягає у пошуку компромісу між витратами на зменшення імовірності виникнення небезпечної події або збитку від неї і тією вигодою, яку приносить використання небезпечних технологій, матеріалів, продуктів тощо. Очікуване значення результату небезпечної (ризикованої) діяльності є середньовиваженим усіх можливих результатів і розраховується за формулою:

$$E = \sum_{i=1}^n P_i \cdot X_i \quad (3.1)$$

де  $P, X$ , - відповідно ймовірність і значення  $i$ -го результату;  $n$  - кількість можливих результатів.

Сучасний світ відкинув концепцію абсолютної безпеки і прийшов до концепції прийняттого (допустимого) ризику, суть якої - в прагненні до такої безпеки, яку сприймає суспільство у даний період часу. Ця концепція і реалізується саме через РОП.

Сутність концепції прийняттого

(допустимого) ризику полягає у прагненні створити таку малу небезпеку, яку сприймає суспільство у даний час, виходячи з рівня життя, соціально-політичного та економічного становища, розвитку науки й техніки.

Прийнятний ризик поєднує технічні, економічні, соціальні й політичні аспекти і є певним компромісом між рівнем безпеки й можливостями її досягнення. Розмір прийнятного ризику можна визначити, використовуючи витратний механізм, який дозволяє розподілити витрати суспільства на досягнення заданого рівня безпеки між природною, техногенною та соціальною сферами. Необхідно підтримувати відповідне співвідношення витрат у вказаних сферах, оскільки порушення балансу на користь однієї з них може спричинити різке збільшення ризику і його рівень вийде за межі прийнятних значень.

Із збільшенням витрат на забезпечення безпеки технічних систем технічний ризик зменшується, але зростає соціально-економічний. Витрачаючи надмірні кошти на підвищення безпеки технічних систем, в умовах обмеженості коштів, можна завдати збитків соціальній сфері, наприклад, погіршити медичну допомогу.

Сумарний ризик має мінімум при оптимальному співвідношенні інвестицій у технічну й соціальну сфери. Цю обставину потрібно враховувати при виборі ризику, з яким суспільство поки що змушене миритися.

Концепція прийнятного ризику може бути ефективно застосована для будь-якої сфери діяльності, галузі виробництва, підприємств, організацій, установ.

Безперечно, не існує абсолютної безпеки, завжди буде існувати деякий рівень залишкового ризику.

Наскільки ризик є прийнятним чи неприйнятним, вирішує керівництво держави та конкретного підприємства, установи і організації. Результат цього рішення впливатиме на багато входних даних та міркувань, серед яких не останнє місце займає вартість ризику, оскільки головним завданням управління є і завжди буде визначення вартості ризику.

Розрізняють і соціальний ризик. Індивідуальний ризик характеризує небезпека певного виду для окремого індивідуума. Соціальний або груповий - це ризик для групи людей. Соціальний ризик може бути визначений як залежність між частотою подій і числом уражених при цьому людей.

З огляду на зазначене, вважаємо за доцільне запропонувати концептуальні засади (далі - Концепція) вдосконалення наглядової діяльності у сфері пожежної безпеки на основі ризик-орієнтованого підходу.

Концепція розрахована на середньострокову перспективу та є основою для виконання заходів з удосконалення наглядової діяльності у сфері пожежної безпеки на основі оцінювання пожежних ризиків від провадження



господарської діяльності суб'єктів господарювання на об'єктах різного функціонального призначення.

В останні роки в Україні однією з основних проблем у сфері пожежної безпеки є стан протипожежного захисту об'єктів з масовим перебуванням людей, зокрема ринків, дитячих дошкільних і навчальних закладів, лікувальних закладів, культових будинків і споруд, санаторіїв та закладів відпочинку, культурно-просвітніх і видовищних закладів, готелів та гуртожитків, на яких заходи щодо забезпечення протипожежної безпеки практично не виконуються внаслідок обмеженого фінансування.

Аналіз причин виникнення такого стану справ показав, що низький рівень забезпечення пожежної безпеки в Україні зумовлений не тільки недостатнім забезпеченням підрозділів пожежної охорони, їх кількістю, малою штатною чисельністю осіб рядового та начальницького складу, високим ступенем зношеності автоматичних систем протипожежного захисту, прорахунками в організації центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування роботи із забезпечення належного рівня пожежної безпеки, але й:

- зношеністю основних виробничих фондів підприємств, установ та організацій, що є реальною загрозою виникнення пожеж, масштаби яких можуть негативно вплинути на

стан навколишнього природного середовища;

- недосконалістю та застарілістю законодавчого і нормативно-правового забезпечення у сфері пожежної безпеки, що призвело до розбалансування системи управління станом пожежної безпеки;

- недостатністю фінансування заходів, спрямованих на підвищення рівня протипожежного захисту об'єктів і населених пунктів.

Припущено, що невжиття невідкладних заходів щодо підвищення протипожежного захисту населених пунктів та об'єктів може призвести тільки до прямих збитків від пожеж на суму близько 3,1 млрд. грн., а з урахуванням побічних збитків – до понад 8 млрд. грн.

З метою визначення оптимального варіанта розв'язання проблеми у забезпеченні пожежної безпеки в Україні Державна цільова соціальна програма забезпечення пожежної безпеки на 2012-2015 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27.06.2012 р. № 590, передбачала два можливі варіанти.

Перший, це - залишити на 2012-2015 роки систему управління забезпечення пожежної безпеки та порядок організації діяльності протипожежних служб на центральному, галузевому та територіальному рівнях без змін і зосередити увагу на виконанні завдань у сфері пожежної безпеки, реалізації визначених пріоритетів та задоволенні сьогоденних потреб

із забезпечення функціонування структур пожежної охорони в рамках наданих повноважень, недоліком якого є те, що у результаті його реалізації рівень пожежної безпеки в державі істотно не поліпшиться.

Другий, це – впровадження програмного підходу до формування політики у сфері пожежної безпеки на середньострокову перспективу з внесенням змін до законодавчих і нормативно-правових актів у сфері пожежної безпеки.

Оптимальним обрано другий варіант. Виконання заходів передбачено провести у два етапи, на першому з яких передбачено шляхом удосконалення законодавчої та нормативно-правової бази у сфері пожежної безпеки запровадити додаткові принципово нові механізми реалізації державної політики у сфері забезпечення пожежної безпеки. Одним із новітніх підходів державного управління пожежною безпекою й є ризик-орієнтований підхід.

Метою Концепції має стати зменшення кількості пожеж і надзвичайних ситуацій, пов'язаних з ними, та зменшення соціально-економічних наслідків від них в Україні шляхом удосконалення наглядової діяльності у сфері пожежної безпеки запровадженням регулювання пожежної безпеки на основі ризик-орієнтованого підходу та забезпеченням гарантованого прийняттого рівня безпеки населення, територій і об'єктів різного

функціонального призначення.

Досягнення цієї мети можливе завдяки належному забезпеченню захисту населення та національної економіки від пожеж, підвищенню рівня протипожежного захисту об'єктів, розроблення заходів пожежної безпеки та створення сприятливих умов для реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки.

За пріоритет розв'язання проблемних питань у забезпеченні пожежної безпеки визначено зміцнення законодавчої бази за такими напрямками як:

- внесення до законодавчих і нормативно-правових актів у сфері пожежної безпеки змін із адаптації форм і методів наглядової діяльності до сучасних умов функціонування об'єктів та населених пунктів;

- удосконалення порядку декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки;

- розроблення та впровадження єдиних нормативів безпеки, системи економічного управління безпекою, національних стандартів та актів технічного регулювання, які визначають технічні вимоги до суб'єктів господарювання з урахуванням критеріїв їх розподілу за ступенем пожежного ризику.

Одним з основних принципів забезпечення пожежної безпеки є принцип безумовного надання переваги раціональній і превентивній безпеці.

Варто відзначити, що управління пожежними ризиками повинні здійснюватися на

основі наступних принципів:

- прийнятності ризику, який полягає у визначенні та досягненні обґрунтованих нормативних значень ризиків для населення та навколишнього природного середовища;

- превентивності ризику, який передбачає максимально можливе та завчасне виявлення небезпечних значень параметрів стану чи процесу й ініціюючих подій, які створюють загрозу виникнення пожеж, та вжиття конкретних заходів, спрямованих на нейтралізацію цієї загрози та/або пом'якшення її наслідків;

- мінімізації ризику, згідно з яким ризик необхідно знижувати настільки, наскільки це можливо, досягненням розумного компромісу між рівнем безпеки і розміром витрат на її забезпечення;

- повноти ризику, відповідно до якого ризик є інтегральною величиною, яка має визначатися з урахуванням всіх загроз виникнення пожежі та врахування людського чинника;

- адресності ризику, який полягає в тому, що ризиком повинен управляти той, хто його створює;

- вибору доцільного значення ризику, відповідно до якого суб'єкт управління ризиком забезпечує в межах від мінімального до гранично припустимого таке значення ризику, яке він вважає доцільним, виходячи з наявних у нього економічних, технічних і матеріальних

ресурсів та існуючих соціальних і політичних умов;

- обов'язковості інформування про ризик, який полягає в тому, що кожний суб'єкт управління ризиком зобов'язаний регулярно надавати органам державної влади та місцевого самоврядування реальні значення ризиків.

Головною метою управління ризиками у сфері пожежної безпеки має стати підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки у державі, яке полягає у зміні суті цієї діяльності, а саме, в переході від забезпечення «захищеності» населення та територій до забезпечення «нормативного рівня цієї захищеності».

Під управлінням ризиками, у межах запропонованої Концепції, ми розуміємо діяльність, пов'язану з ідентифікацією, аналізом ризиків і прийняттям рішень, спрямованих на мінімізацію негативних наслідків настання пожеж і/або зменшення ймовірності їх реалізації до прийнятних значень.

Відтак, управління ризиками має здійснюватися в межах значень від мінімально можливого до прийнятного, визначених для конкретного об'єкта управління.

Так, нормативна база ризиків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру спирається на два основні нормативні рівні ризиків: мінімально можливий і гранично припустимий.

Прийнятний рівень ризику є ризик, менший або рівний гранично припустимого

рівня ризику, а мінімально можливий – це той рівень, нижче якого зниження ризику є економічно недоцільним.

У сфері пожежної безпеки ГОСТ 12.1.004 встановлює, що допустимий рівень пожежної небезпеки для людей повинен бути не більше  $10^{-6}$  дії небезпечних факторів пожежі.

Орієнтиром для визначення рівнів прийнятного ризику в Україні є значення ризиків, прийняті у розвинених країнах світу, які становлять:

- мінімально можливий ризик – не більший, ніж  $1 \cdot 10^{-6}$ ;

- гранично припустимий – менший, ніж  $1 \cdot 10^{-4}$ .

Тобто, прийнятний ризик від здійснення господарської діяльності суб'єкта господарювання повинен знаходитись у цих межах.

Процес управління пожежними ризиками при здійсненні діяльності на об'єкті включає виконання шести процедур та постійний моніторинг і контроль.

Складовими управління ризиками є планування, ідентифікація джерел пожежних небезпек, оцінка поточного значення пожежного ризику з урахуванням реальних параметрів і статистичних даних, порівняння поточного значення пожежного ризику з прийнятним, визначення заходів щодо зменшення пожежного ризику, реалізація визначених заходів та оцінка їх результативності.

Оцінювання пожежного ризику полягає в його спочатку якісному, потім кількісному визначенні, тобто визначенні можливих наслідків реалізації пожежної небезпеки для населення. Оцінювання ризику виникнення надзвичайної ситуації техногенного характеру, в тому числі і пожежі, на певному об'єкті чи території проводиться періодично з метою володіння інформацією та в інтересах управління ризиком.

Запровадження в Україні управління пожежними ризиками потребує розроблення державної системи управління ризиками у сфері пожежної безпеки. Досягнення прийнятних рівнів ризиків на всій території держави є довгостроковим завданням, яке має здійснюватися поетапно:

- у першу чергу, необхідне зниження пожежних ризиків від найбільш небезпечних джерел;

- по-друге, необхідно досягти забезпечення середнього ризику на всій території нашої держави на рівні нормативу прийнятного ризику розвинених країн;

- нарешті, це вирівнювання значень ризику до прийнятного рівня по всій території країни шляхом зниження його в тих регіонах, які є найбільш небезпечні для життєдіяльності населення і ведення господарської діяльності.

Ефективною є така система управління пожежними ризиками, яка передбачає як зниження ймовірності виникнення пожеж, так і



зменшення розмірів можливих втрат від них.

Ефективність управління пожежними ризиками має забезпечуватись розгалуженою інфраструктурою механізмів державного управління у сфері пожежної безпеки, яка застосовує нормативно-правові, організаційно-адміністративні, інженерно-технічні, економічні й інші методи регулювання.

Одним із основних механізмів державного регулювання по забезпеченню безпеки громадян є державний нагляд і контроль, зокрема у сфері пожежної безпеки.

Усі механізми державного управління пожежною безпекою повинні спиратися на певні норми. Розвиток механізмів державного управління пожежною безпекою має здійснюватися в напрямку підвищення рівня їх превентивності та забезпечення управління пожежної безпекою на основі оцінювання пожежних ризиків. Механізми державного управління пожежною безпекою мають бути ув'язані в єдину систему управління пожежної безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу.

Ядром системи державного управління пожежною безпекою і відповідно управління ризиками мають стати економічні механізми, що призначені утворити економічний фундамент функціонування цієї системи на всіх рівнях управління безпекою, починаючи від об'єктового та закінчуючи загальнодержавним. Метою економічного регулювання є

акумулювання та реалізація превентивних за своїм характером витрат, які мають бути спрямовані на зниження пожежних ризиків для населення, територій, соціальних техногенних і природних об'єктів (тобто: хто створює більшу небезпеку, той і повинен більше за це платити).

Концепція має визначити й нову роль механізмів державного нагляду у сфері пожежної безпеки, яка полягає в тому, що держава і право виступають як гарант того рівня ризику, який суспільство вважає прийнятним для себе з урахуванням всього комплексу соціальних, економічних, науково-технологічних та екологічних вимог.

Отже, з метою вдосконалення наглядової діяльності у сфері пожежної безпеки потребує розвитку й удосконалення нормативна база, яка регламентує діяльність, пов'язану з регулюванням рівня пожежної безпеки, на основі оцінювання пожежних ризиків, а отже вдосконалення державного управління пожежною безпекою.

Насамперед, необхідно внести зміни та доповнення до законодавчих актів стосовно забезпечення належного рівня пожежної безпеки об'єкта захисту з урахуванням допустимого значення пожежного ризику, зокрема до Кодексу цивільного захисту України, закону України «Про страхування».

З огляду на набуття чинності Кодексу цивільного захисту України, який вступив у дію з 01.07.2013 р., також необхідно підготувати та

внести зміни до низки нормативно-правових актів у сфері пожежної безпеки.

Поряд з цим необхідно розробити форму та порядок реєстрації Декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки, яка б містила: оцінку пожежного ризику об'єкту захисту; оцінку можливих наслідків, які можуть настати внаслідок виникнення пожежі; перелік відповідних нормативних вимог, які забезпечуються на об'єкті захисту.

Методичним забезпеченням реалізації заходів по удосконаленню наглядової діяльності у сфері пожежної безпеки має стати розроблення Методик визначення розрахункових значень пожежних ризиків для об'єктів різного функціонального призначення, які мають бути реалізовані за допомогою комп'ютерних програм для проведення відповідних розрахунків, з обов'язковою підготовкою фахівців Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту за цим напрямком.

Науковим підґрунтям проведення даних робіт мають бути системні наукові дослідження, направлені на оцінювання пожежних ризиків, зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру, пов'язаних із пожежами, а в цілому – створення системи управління ризиками у сфері пожежної безпеки.

Передбачається, що виконання заходів по

вдосконаленню наглядкової діяльності на основі ризик-орієнтованого підходу буде сприяти зменшенню кількості пожеж і надзвичайних ситуацій, пов'язаних з ними, та соціально-економічних наслідків від них; знизить ризик виникнення пожеж і загроз, пов'язаних з ними; створить сприятливі соціальні умови життєдіяльності населення; зменшить вплив небезпечних факторів пожеж на навколишнє природне середовище.

Завдяки чіткому функціонуванню системи забезпечення пожежної безпеки на основі принципів управління ризиками, поетапному виконанню запланованих заходів з удосконаленню наглядкової діяльності буде створено належні умови для реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки.

Реалізація даної Концепції неможлива без нормального міжнародного співробітництва.

Дослідження різноманітних аспектів ризиків, у тому числі ризику виникнення пожеж, проводяться останнім часом у багатьох країнах світу.

Ефективність державного системного регулювання безпекою доведена позитивним досвідом країн Європи, де розпочате два десятиліття тому впровадження превентивних заходів значно знизило кількість техногенних надзвичайних ситуацій та пожеж, і зменшило втрати від них.

Аналіз міжнародного досвіду управління ризиками у сфері пожежної безпеки має

передувати впровадженню механізмів державного управління пожежною безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу.

Вирішенню завдань по вдосконаленню наглядової діяльності на основі ризик-орієнтованого підходу має сприяти:

- взаємний обмін науковою і науково-технічною інформацією з установами різних країн, що здійснюють свою діяльність за даним напрямком;

- підготовка спеціалістів (фахівців Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту) за напрямком проведення розрахунків пожежних ризиків;

- проведення наукових заходів з обговорення вищезазначених питань із залученням провідних науковців у сфері ідентифікації й оцінювання ризиків.

Звісно, не можна не зупинитись й на фінансових питаннях. Для виконання заходів по вдосконаленню наглядової діяльності на основі ризик-орієнтованого стосовно підготовки інспекторського складу Державної служби України з надзвичайних ситуацій та фахівців Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту за напрямком проведення розрахунків пожежних ризиків, розроблення та впровадження відповідного програмного забезпечення для проведення розрахунків за Методиками визначення розрахункових значень пожежних ризиків для об'єктів різного функціонального призначення передбачається

залучити ресурси:

- ДСНС України;
- громадських організацій;
- зацікавлених підприємств та установ.

Уже більше 20 років у розвинених країнах при прийнятті рішень використовуються різні методи розрахунку ризику. Насамперед, це стосується рішень відносно об'єктів підвищеної небезпеки, в першу чергу, атомних електростанцій. Із деякими уточненнями підходи до питань пожежної безпеки можуть застосовуватись до потенційно небезпечних об'єктів і, в більш загальному плані, для управління багатьма видами ризиків в основних життєвих контекстах, де виникає загроза від пожежі: особистому, економічному, виробничому, екологічному, фізичному (здоров'я), інформаційному, суспільному і політичному вимірах.

Розвинуті країни Європи, США і Канада досвід та практику забезпечення безпеки високих технологій (ядерна енергетика, авіація) екстраполювали і перенесли з необхідними уточненнями та корективами на основні сфери життя і діяльності суспільства. При цьому було враховано, що випадки та інциденти, надзвичайні ситуації в авіації та на трасах газопроводів, атомній енергетиці і кондитерській промисловості, на воді і суші, в побуті і виробництві, попри галузеве розмаїття, мають тотожний теоретичний базис ідентифікації джерел небезпек та побудови

захисних бар'єрів.

У свою чергу, використання оцінки ризику у процесі забезпечення пожежної безпеки було засвоєно протягом декількох десятиріч і доведена їх вигода та ефективність у різних сферах застосування. Оцінка ризику відіграє роль інструмента для надання допомоги при прийнятті рішень як тими, хто регулює охоронні заходи, так і тими, хто має реалізовувати, виконувати ці рішення, а також як засіб підтримання зв'язків між ними. Методологія ризик-орієнтованого підходу застосовується як в стратегічному плануванні, так і в повсякденній оперативній діяльності. Для України доцільно впроваджувати елементи ризик-орієнтованого підходу до побудови системи забезпечення пожежної безпеки. Забезпечення ефективності державного управління пожежною безпекою на основі визначення рівнів ризику пов'язано із вирішенням проблеми компетентності та професіоналізму керівних кадрів і фахівців у галузі пожежної безпеки.

### **3.2. Напрями формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки**

Вивчення процесу функціонування різних механізмів державного управління, включаючи механізм державного управління пожежною безпекою, дозволяє дійти висновку, що чим більше різноманітних підходів та методів

пропонується для дієвішого функціонування зазначених механізмів, тим ефективніше дані механізми функціонують.

Зважаючи на це, у контексті дослідження організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою, пропонується застосування програмно-цільового методу для формування інвестиційної стратегії гарантування пожежної безпеки.

На нашу думку, використання програмно-цільового методу для формування інвестиційної стратегії гарантування пожежної безпеки дозволить розширити процес комплексного урегулювання найбільш гострих і проблемних питань організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою на основі:

- визначення цілей, завдань, складу і структури заходів та очікуваних результатів із функцією контролю за їх реалізацією;

- концентрації ресурсів із реалізації заходів у сфері забезпечення пожежної безпеки;

- підвищення ефективності державного управління пожежною безпекою і відродження інституту добровольчества (організації та функціонування добровільної пожежної охорони);

- підвищення результативності державних і регіональних інвестицій та використання матеріальних і фінансових ресурсів у державному управлінні пожежною безпекою.

Відповідно до Концепції Державної



цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки (сподіваємось, що її реалізація буде відновлена) застосування програмно-цільового методу дозволить забезпечити:

- розвиток і ефективне використання наукового і виробничого потенціалу України у дослідженні причин виникнення пожеж та процесів їх розвитку;

- створення інфраструктури для моніторингу ризиків пожеж з метою їх системного аналізу;

- управління і координацію дій із підтримки у належній готовності сил і засобів реагування на пожежі в умовах аномальних природних явищ, а також ефективне оперативне реагування на пожежі шляхом оптимізації розміщення сил і засобів різних видів пожежної охорони;

- реалізацію комплексу заходів, спрямованих на виключення причин виникнення пожеж із використанням технологій формування культури пожежобезпечної поведінки населення.

Без використання програмно-цільового методу (інерційного сценарію розвитку) система забезпечення пожежної безпеки буде розвиватися за схемою послідовного нарощування ресурсів і текучого управління, за виключенням можливих випадків виникнення аномальних природних явищ, коли буде потрібно залучити додаткові матеріальні і

людські ресурси для забезпечення пожежної безпеки населених пунктів, об'єктів економіки та навколишнього середовища.

Завдання забезпечення пожежної безпеки за інерційного сценарію буде реалізовуватись у межах відповідальності власників, органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Прогнозується уповільнення процесів формування культури пожежобезпечної поведінки населення, особливо у житловому секторі. При цьому оптимізація фінансових і матеріальних ресурсів органів державної влади і організацій, спрямованих на вирішення проблем пожежної безпеки, не буде достатньо ефективною.

Застарівши науково-експериментальна база не дозволить створювати зразки технічних виробів, які будуть відповідати сучасним вимогам пожежної безпеки.

Особливо це стосується розробки нових робототехнічних засобів, засобів моніторингу та спорядження пожежних. Без використання програмно-цільового методу важко створити ефективні механізми, які б забезпечували досягнення пожежних ризиків рівня пожежних ризиків у розвинутих країнах світу.

За інерційного сценарію розвитку діючі видаткові зобов'язання України у сфері державного управління пожежної безпеки будуть формуватися за рахунок фінансування поточної діяльності уповноважених органів виконавчої влади.

З огляду на це, за інерційного сценарія інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки головними недоліками державного управління пожежною безпекою будуть:

- відсутність єдиної системи планування та використання інвестицій спрямованих на забезпечення пожежної безпеки;

- відсутність системного планування дій та використання ресурсів розвитку системи державного управління пожежною безпекою;

- тривалий період часу буде потрібно для досягнення рівня пожежних ризиків, що відповідає їх рівню у розвинутих країнах світу;

- наявність проблем у сфері міжвідомчої та міжрегіональної координації з питань забезпечення пожежної безпеки, особливо за умов виникнення природних пожеж;

- зниження числа потерпілих при пожежах, яким можуть надати першу допомогу, що обумовлено пожежовибухонебезпечним технологічним процесом.

На наш погляд, за інерційного сценарію формування інфраструктури та технічна оснащеність підрозділів добровільної пожежної охорони, а також стимулювання і особисте страхування добровільних пожежних залежать від матеріальних і фінансових можливостей влади регіону, тобто, можуть бути сильно диференційовані. Без державної підтримки, що повинна реалізуватися шляхом виконання завдань Концепції, розробка організаційно-методичного та правового забезпечення

діяльності добровільної пожежної охорони, а також розвиток її ресурсного забезпечення будуть здійснюватись безсистемно.

Таким чином, при розробці цільових програм підвищення ефективності використання економічних ресурсів, нерідко обмежуються запозиченням лише програмно-цільової термінології, залишаючись у межах традиційної сукупності заходів. У той же, час конструктивність програмно-цільових методів визначається тим, наскільки послідовно і вичерпно (по суті, а не формально) використовується така методологія.

Процес формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки умовно поділимо на чотири етапи.

На *першому етапі* здійснюється складання пошукових прогнозів, яке має за мету визначення можливих варіантів еволюції ситуації із пожежною безпекою.

*Другий етап* відрізняється розробкою альтернативних прогнозів розвитку державного управління пожежною безпекою, побудовою дерева цілей його діяльності і складенням прогнозу забезпечення пожежної безпеки (у тому числі із врахуванням регіонального аспекту).

*Третій етап* пов'язаний із завданням і формуванням цілей та проблем науково-дослідних робіт (НДР), вивчення інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки, підтримка ефективного функціонування системи

державного управління пожежною безпекою (ДУПБ) із врахуванням певної перспективи (мається на увазі діяльність з дослідження критеріїв ефективності інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки, обґрунтування нормативів штатної чисельності спеціалістів у сфері забезпечення пожежної безпеки, аналіз та проектування основних напрямків модернізації ДУПБ).

*Четвертий етап* передбачає побудову власне цільової програми формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки, у нашому випадку, для вдосконалення організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою.

Надамо більш детальний опис і пояснення означених етапів.

*Перший етап.* При складанні пошукових прогнозів, які мають за мету визначення можливих варіантів еволюції ситуації при забезпеченні пожежної безпеки, мається на увазі, що потреба істотним чином визначається станом економічного розвитку.

Достатньо надійним при розробці прогнозів є метод експертних процедур. Кваліфіковані, досвідчені експерти, хто якісно враховує складні взаємодії показників формування інвестиційної стратегії із соціально-економічними й іншими процесами та беруть до уваги значний вплив практики інвестиційної діяльності на стан інвестиційної ситуації, можуть надати досить важливі, і на перший

погляд, несподівані думки про імовірний її розвиток у майбутньому, наслідках різних управлінських рішень, що приймаються у процесі інвестиційної діяльності, про динаміку тих явищ і процесів у сфері забезпечення пожежної безпеки, які відображаються на динаміці інвестиційних вкладень. Така властивість експертів використовується при написанні «сценаріїв» та розробці пошукових прогнозів можливого майбутнього стану інвестиційної ситуації. Недоліком сценарного методу прогнозування є важкість кількісної визначення і вирішення завдань оптимального розподілу ресурсів.

Особливий інтерес становить застосування таких методик прогнозування, які б дозволили кількісно оцінити тенденції зміни інвестиційної ситуації у сфері забезпечення пожежної безпеки у майбутньому у залежності від різноманітної результативності інвестиційної діяльності та забезпечення їх ресурсами. Конструктивним шляхом створення методик, що мають такі властивості, є застосування сучасних методів аналізу, які розвиваються на базі математичного моделювання і комп'ютерних технологій. Метод моделювання (у поєднанні з іншими відомими методами) розкриває широкі можливості для реалізації у процесі прогнозування відповідних положень сучасної теорії управління, дозволяє конструктивно перевіряти гіпотези відносно ймовірного стану інвестиційної ситуації із врахуванням впливу на неї тих чи інших

факторів.

При розробці математичних моделей треба виявити основні тенденції зміни у стані інвестиційної ситуації у сфері забезпечення пожежної безпеки, потрібно дати їм пояснення, знайти їх причини. У процесі моделювання потрібно враховувати той факт, що у конкретних умовах інвестиційної діяльності фактори, що її обумовлюють виявляються по-своєму, створюючи у певному сенсі «індивідуальний» вигляд інвестиційного стану у сфері забезпечення пожежної безпеки. З огляду на це, обов'язковою умовою об'єктивності висновків про стан інвестиційної ситуації у сфері забезпечення пожежної безпеки є глибокий аналіз механізму впливу конкретних місцевих умов на характеристики інвестиційної ситуації.

Несприятливі тенденції в інвестиційній ситуації, нерівномірність їх територіального розподілу, їх територіально-структурні особливості причинно обумовлені характеристиками протікання економічних, соціально-політичних та демографічних процесів, специфікою їх сукупного впливу на характер діяльності у сфері забезпечення пожежної безпеки.

*Другий етап.* на цьому етапі виробляється синтез моделей формування інвестиційної стратегії з метою підвищення рівня пожежної безпеки і, відповідно ефективного державного управління пожежною безпекою. Саме такі

комплексні моделі дають можливість пов'язати показники забезпеченості пожежної безпеки та державне управління пожежною безпекою при залученні інвестицій. Такі моделі є науково обґрунтованим інструментарієм вибору рішення у сфері забезпечення пожежної безпеки.

Завдання прогнозування розвитку системи інвестиційної діяльності у сфері забезпечення пожежної безпеки полягає не стільки в тому, щоб неодмінно повно спрогнозувати майбутнє, скільки у тому, щоб оцінивши можливі напрямки розвитку інвестиційної ситуації та її привабливості, створити потрібні умови для обґрунтованого застосування рішення із формування оптимальної інвестиційної стратегії. Таким чином, прогнози дають можливість створити «запас часу» для аналізу і прийняття рішення посадової особи, яка приймає рішення, тоді як за відсутності прогностичних оцінок небажані наслідки певних процесів можуть бути помічені тільки за умови, що їх усунення буде надважким або не можливим.

Крім того, на другому етапі проводяться аналіз і класифікація можливих кінцевих результатів (із закінченням певного періоду часу) розвитку системи формування інвестиційної стратегії у сфері забезпечення пожежної безпеки. У результаті обирається конкретний кінцевий стан системи, який оголошується метою розвитку системи



формування інвестиційної стратегії у сфері забезпечення пожежної безпеки на період часу, що розглядається. Така мета має бути сформульована у вигляді вимог до значень показників стану інвестиційної стратегії у кінцевий момент часу і буде певним набором (вектором) показників.

Формалізоване уявлення цілей потрібно й при постановці та вирішенні завдань оптимального розподілу інвестиційних ресурсів.

Результатом аналізу тенденцій і перспектив розвитку системи формування інвестиційної стратегії є побудова дерева цілей її діяльності, розробка прогнозу забезпечення ресурсами, на підставі чого визначаються цілі і проблеми наукових досліджень і розробок у сфері державного управління, покликані удосконалити існуючі методи інвестиційної стратегії. Прогноз формування інвестиційної стратегії у сфері забезпечення пожежної безпеки має відображати коло взаємопов'язаних прогнозів: соціально-політичного та економічного розвитку країни (у тому числі із врахуванням регіональних особливостей), а також розвитку методів інвестиційної діяльності.

Результатом прогнозу формування інвестиційної стратегії у сфері забезпечення пожежної безпеки має стати сукупність довгострокових потреб в інвестиціях, що необхідні для ефективного забезпечення формування інвестиційної стратегії у сфері

забезпечення пожежної безпеки.

*Третій етап.* завдання цілей і проблем наукових досліджень та розробок проблем інвестиційної політики у сфері забезпечення пожежної безпеки – складний творчий процес, який у загальному вигляді можна представити таким чином.

На самому початку, ґрунтуючись на меті розвитку у сфері забезпечення пожежної безпеки, визначається можливість її досягнення при використанні існуючої технології вироблення й визначаються проблемні місця у цій технології. Далі, аналізуючи кожний визначений елемент технології, експерти-фахівці визначають його привабливість. При цьому цілі і завдання НДР у державному управлінні пожежною безпекою визначаються із цілей і завдань у сфері забезпечення пожежної безпеки на майбутнє, причому аналіз має проводитись від загальних (головних) цілей до часткових, таких що деталізують загальні цілі. З огляду на це, перш ніж формулювати цілі НДР, потрібно мати повну детальну систему цілей (тобто дерево цілей) досягнення необхідного і достатнього рівня пожежної безпеки на визначену перспективу.

Потрібно наголосити, що дерево цілей використовують для аналізу систем у яких можна визначити декілька ієрархічних рівнів. Такі системи будуються шляхом послідовного визначення більш дрібних елементів на рівнях, що поступово знижуються. Будуючи дерево

цілей спочатку визначаються генеральні цілі розвитку або діяльності систем, які подалі деталізуються і конкретизуються до окремих заходів і робіт. Призначення дерева цілей полягає у трансформації загальних цілей до повного переліку конкретних задач і завдань, комплексне вирішення яких приводить до досягнення загальних цілей.

У теперішній час є велика кількість конструктивних рекомендацій із побудови дерева цілей. Після винаходу цілей системи НДР та оцінки важливості цих цілей починається побудова програми формування інвестиційної стратегії у сфері забезпечення пожежної безпеки.

*Четвертий етап.* Існує алгоритм, що зарекомендував себе на практиці, пошуку оптимальних шляхів досягнення цілей програм. Послідовність виконання цього алгоритму полягає у наступному.

Сформулювавши у програмі систему проблем формування інвестиційної стратегії у сфері забезпечення пожежної безпеки, потрібно оцінити імовірний час та шляхи їх вирішення. Для цього складається список проміжних проблем, вирішення яких потрібно при досягненні кінцевих цілей. Далі на підстав даних експертного аналізу будується логічний граф послідовності вирішення цих проблем та, використовуючи спеціальний математичний апарат, визначається ймовірний час вирішення кожної проблеми і найкраща послідовність їх

вирішення.

Після розробки програми здійснюється оцінка ймовірного часу вирішення визначених проблем й загальних витрат. Якщо отримані оцінки будуть задовільними, рекомендується перейти до складання плану реалізації програми. У разі якщо оцінки вирішення проблеми будуть незадовільними, тобто визначених цілей не можливо досягти, потрібно скорегувати цілі і повторити процедури розробки програми формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки.

Підводячи підсумки викладеного можна сформулювати пропозиції із взаємозв'язку процедур програмно-цільового планування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки (рис. 3.2). Таким чином, можна зробити висновок: останніми роками формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки все більше відображає взаємозв'язок та взаємообумовленість завдань конкретно державноуправлінського характеру із завданнями економічними.

Усе більш очевидним стає той факт, що вирішення питань формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки на всіх рівнях залежить від ступеня економічної достатності країни. Більше того, наразі така залежність підсилюється, причому не тільки через старіння виробничих фондів країни, але й внаслідок більш-менш активної інтеграції зарубіжних інвестицій в українську економіку.



Рис. 3.2. Пропозиції із взаємозв'язку процедур програмно-цільового планування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки

Наприклад, будівництво великих промислових підприємств зарубіжними компаніями з підвищеними вимогами до системи забезпечення пожежної безпеки.

Усе це вимагає по новому подивитись на проблему формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки, особливо у випадках, коли інвестування може бути тільки державним.

Визначимо три основні проблеми економічного характеру, за допомогою яких економіка України здійснює вплив на формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки:

- недостатнє бюджетне фінансування (особливо у дотаційних регіонах), а з огляду на це й негативні структурні зміни;

- «інфляційний прес», який здійснює вплив на економічний стан країни;

- структурні зміни системи державного управління.

Зазначені причини суттєво відобразились на інвестиційній стратегії забезпечення пожежної безпеки і, відповідно, процесі державного управління пожежною безпекою. Разом з тим завдання формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки залишається одним із найважливіших. Вирішення даного завдання повинно здійснюватись комплексно у межах єдиної цілісної Програми формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки і по

шляху удосконалення методів державного управління інвестиційною діяльністю, а також підвищення обґрунтованості та ефективності використання ресурсів. Така Програма повинна включати систему довгострокового програмно-цільового планування і управління, систему фінансово-економічного забезпечення, систему науково-методичного забезпечення і систему нормативно-правового забезпечення. Кожна із цих підсистем відображає різні напрямки вирішення таких завдань:

- розробка комплексних, цільових, довгострокових програм формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки;

- формування програмно-цільового бюджету у сфері забезпечення пожежної безпеки, підвищення його обґрунтованості і ефективності витрат асигнувань, що були надані;

- розробка і удосконалення нормативно-правової бази інвестиційної діяльності у сфері забезпечення пожежної безпеки.

Таким чином, на основі вищевикладеного, можна запропонувати метод програмно-цільового формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки (*рис. 3.3*).

Відповідно, інвестиційна стратегія забезпечення пожежної безпеки – план інвестиційних заходів, спрямований на підвищення дієвості державного управління пожежною безпекою.

**Метод програмно-цільового формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки (ЗПБ)**



Рис. 3.3. Метод програмно-цільового формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки



У термінах проблеми прийняття рішень задача виникає, якщо задана ціль, можливі засоби досягнення цілі, критерій, що відображає вимогу до досягнення цілі, і вираження, що пов'язує ціль із засобами її досягнення (критерій функціонування, критерій або показник ефективності, цільова або критеріальна функція).

Таким чином, мету формування інвестиційної стратегії можна представити, як забезпечення реалізації стратегії розвитку інвестування забезпечення пожежної безпеки.

Система планування інвестиційної стратегії має призначення сформуванню інвестиційну стратегію, яка буде сприяти максимальному росту організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою, функції (дослідити навколишнє середовище, ситуації, вибрати альтернативи та оцінити дії), потоки інформації між фахівцями із планування та користувачами і структуру (загальний план, у межах якого )зближаються найбільш імовірний та бажаний результати).

Уважається, що системний підхід найбільш точно враховує складну мережу взаємозалежностей, які є компонентами (складовими) проблеми. Логічна основа системного підходу будується на принципах дедуктивної логіки на підставі ієрархії цілей за допомогою розподілу проблеми на під проблеми при переході від одного ієрархічного рівня до іншого.

Планування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки повинно враховувати властивості теорії великих систем, для яких характерним є одночасна дія двох компонентів:

- довгочасних об'єктивних тенденцій розвитку даних систем;

- однозначно невідомих, невизначених і випадкових явищ та процесів, що відхиляють реальний розвиток системи від цих об'єктивних тенденцій.

Дослідивши загальні основи організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою, можна стверджувати, що рівень розвитку забезпечення пожежної безпеки в даних країнах значно вищий і досконаліший ніж в Україні. Позитивні приклади організації протипожежного захисту, на наш погляд, необхідно адаптувати до українських умов для якісного вдосконалення системи забезпечення пожежної безпеки в Україні.

Закордонний досвід демонструє, що найбільш раціональним засобом протипожежного захисту є організація добровільної пожежної охорони. Досвід організації та діяльності системи державного управління пожежною безпекою закордоном демонструє, що Україна потребує удосконалення системи забезпечення пожежної безпеки. Одним із чинників побудови ефективної системи пожежної безпеки є

розвиток формувань ДПО.

Той факт, що єдиний реальний механізм (Державна цільова соціальна програма забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки) забезпечення захисту населення, навколишнього середовища і небезпечних об'єктів, об'єктів підвищеної небезпеки, об'єктів з масовим перебуванням людей та населених пунктів від пожеж, підвищення протипожежного захисту та створення сприятливих умов для реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки був достроково припинений і втратив чинність, говорить про недієздатність та безвідповідальність держави у сфері, що за умов мирного часу відіграє чи не найбільшу роль у процесі функціонування суспільства.

Через це виникає потреба у використанні нових методів у сфері забезпечення пожежної безпеки, спрямованих на розвиток організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою.

У процесі державного управління пожежною безпекою, таким методом може бути запровадження ризик-орієнтованого підходу, який можна визначити як систематичне використання наявних у розпорядженні менеджерів методів, способів і прийомів для вирішення завдань, що стосуються ризиків: установлення контексту, аналізу (виявлення й оцінки), впливу, моніторингу і комунікації.

Головною метою управління ризиками у

сфері пожежної безпеки має стати підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки у державі, яке полягає у зміні суті цієї діяльності, а саме, в переході від забезпечення «захищеності» населення та територій до забезпечення «нормативного рівня цієї захищеності». Методологія ризик-орієнтованого підходу застосовується як в стратегічному плануванні, так і в повсякденній оперативній діяльності.

Застосування програмно-цільового методу для формування інвестиційної стратегії гарантування пожежної безпеки дозволить розширити процес комплексного урегулювання найбільш гострих і проблемних питань організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою.

Визначимо три основні проблеми економічного характеру, за допомогою яких економіка України здійснює вплив на формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки: недостатнє бюджетне фінансування (особливо у дотаційних регіонах), а з огляду на це й негативні структурні зміни; «інфляційний прес», який здійснює вплив на економічний стан країни; структурні зміни системи державного управління.

Останніми роками формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки відображає взаємозв'язок і взаємообумовленість завдань конкретно

державноуправлінського характеру із завданнями економічними. Вирішення завдання формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки має здійснюватись комплексно у межах єдиної Програми формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки, що буде дієвим інструментом організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою.

## ВИСНОВКИ

У монографії наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення важливого науково-практичного завдання щодо обґрунтування напрямів удосконалення та розвитку організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні, що дало змогу зробити узагальнені висновки та пропозиції:

1. Забезпечення пожежної безпеки є однією із найважливіших функцій держави і, в той же час складним соціально-економічним завданням, спрямованим на запобігання пожежам у всіх сферах діяльності людини та ліквідацію пожеж у випадку їх виникнення з мінімальними наслідками.

Дослідження еволюції наукових поглядів стосовно з'ясування сутності пожежної безпеки як об'єкта державного управління, становлення та розвитку державного управління пожежною безпекою в Україні дозволило визначити поняття «пожежна безпека» та «організаційно-правовий механізм державного управління», що визначаються, відповідно, як «напрямок національної безпеки держави, що спрямований на попередження та профілактику виникнення ризиків і загроз громадянам, суспільству та державі від пожеж» і «діяльність публічних інституцій (включаючи як органи влади, так і

інститути громадянського суспільства), які створенні для розв'язання певних суперечностей, подолання чи попередження проблем у суспільстві та діють на основі конституційно-правових норм прийнятих у державі».

Пожежну безпеку соціуму складають пожежна безпека особистості, суспільства і держави, вона характеризується стійким станом, за якого виключається або запобігається можливість негативного впливу небезпечних факторів пожежі на: життя, здоров'я, власність, порядок управління, права і свободи особистості; життєдіяльність, розвиток, матеріальні і духовні цінності суспільства; національні інтереси, територію та інститути держави, діяльність державних органів.

2. Узагальнення теоретичних основ функціонування організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою дає право стверджувати, що як і кожний механізм державного управління, організаційно-правовий механізм державного управління має обов'язкові складові, а саме цілі, принципи, функції, методи, інформацію, технології та технічні засоби.

Це, у свою чергу, дозволяє запропонувати визначення організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою як діяльності публічних інституцій, які діють на основі конституційно-правових норм та створені з метою вироблення та реалізації державної

політики пожежної безпеки, щодо забезпечення неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж, попередження та подолання можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям та довкіллю.

3. Аналіз організаційної та правової складових організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою, їх вплив на сучасний стан пожежної безпеки доводить, що основною метою створення і функціонування єдиної державної системи цивільного захисту є об'єднання дій центральної і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, підпорядкованих їм сил цивільного захисту для реалізації заходів державної політики у сфері цивільного захисту.

На цій підставі доведено, що Державна служба України з надзвичайних ситуацій як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності є її головним функціональним суб'єктом державного



управління пожежною безпекою.

4. Узагальнення закордонного досвіду організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою доводить, що Україна потребує удосконалення системи забезпечення пожежної безпеки. Одним із чинників побудови ефективної системи пожежної безпеки є розвиток формувань Добровільної пожежної охорони.

Аналіз ряду нормативно-правових актів, що регламентують діяльність ДПО закордонних країн, демонструє, що успішна діяльність добровільних пожежних формувань можлива лише за наявності правової бази діяльності ДПО, відповідних соціальних пільг і гарантій, що надаються добровільним пожежним, штатних працівників у підрозділах ДПО, навчання добровільних пожежних діям по гасінню та попередженню пожеж.

5. Доведено, що відсутність реального механізму державного управління пожежною безпекою (Державна цільова соціальна програма забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки втратила чинність) приводить до потреби використання нових методів у сфері забезпечення пожежної безпеки, спрямованих на розвиток організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою.

У процесі державного управління пожежною безпекою, таким методом може бути запровадження ризик-орієнтованого підходу, який можна визначити як систематичне

використання наявних у розпорядженні суб'єктів державного управління пожежною безпекою методів, способів і прийомів для вирішення завдань, що стосуються ризиків стану пожежної безпеки.

Головною метою управління ризиками у сфері пожежної безпеки має стати підвищення рівня забезпечення пожежної безпеки у державі, яке полягає у зміні суті цієї діяльності, а саме, в переході від забезпечення «захищеності» населення та територій до забезпечення «нормативного рівня цієї захищеності».

6. Використання програмно-цільового методу для формування інвестиційної стратегії гарантування пожежної безпеки дозволить розширити процес комплексного урегулювання найбільш гострих і проблемних питань організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою.

Пропонується розглядати інвестиційну стратегію забезпечення пожежної безпеки як план інвестиційних заходів, спрямований на підвищення дієвості державного управління пожежною безпекою.

Вирішення завдання формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки має здійснюватись комплексно у межах єдиної Програми формування інвестиційної стратегії забезпечення пожежної безпеки, що буде дієвим інструментом організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою. Програма має складатись

із системи довгострокового програмно-цільового планування і управління, систем фінансово-економічного забезпечення, систем науково-методичного забезпечення і систем нормативно-правового забезпечення, а отже кожна із цих підсистем повинна відображати різні напрямки вирішення відповідних завдань, що висуваються перед організаційно-правовим забезпеченням державного управління пожежною безпекою.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абрамов В.І. Безпека / В.І. Абрамов // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ , 2011. - Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князєв (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с. – (С. 42-44).

2. Амосов О.Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку/ О. Амосов // Державне управління та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць: У 2 ч. / За заг. ред. Г.І. Мостового, Г.С. Одінцової.– Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 10 – 16.

3. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління : курс лекцій / Г. В. Атаманчук – 3-е изд., доп. – М. : Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. – 584 с.

4. Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г.В. Атаманчук. – М. : ОАО НПО «Экономика», 2000. – 302 с.

5. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень : проблеми теорії, методології, практики / В.Д. Бакуменко. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.

6. Беседа о Добровольной пожарной

охране [Електронний ресурс] / Режим доступу:

<http://www.23.mchs.gov.ru/press/detail.php?ID=7670>.

7. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Т.О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11-19. – Режим доступу: [http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07\\_btodei.pdf](http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07_btodei.pdf)

8. Біль М. Механізм державного управління туристичною галуззю на регіональному рівні: теоретико-прикладний аспект : монографія / М. Біль. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 228 с.

9. Бронікова С.А. Соціокомунікативний механізм державного управління : теорія і практика моделювання : монографія / С.А. Бронікова. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. - 346 с.

10. Бундз В.П. Роль термінологічної системи у формуванні галузі науки «державне управління» / В.П. Бундз // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 4 квіт. 2008 р.: У 2 ч. / за наук. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. - Львів, 2008. - Ч. 1. - С. 162-165.

11. Валевський О. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства / О. Валевський. - К. :

Вид-во НАДУ, 2007. - 217 с.

12. Ватолін А.Г. Становлення та розвиток земського протипожежного страхування у Наддніпрянській Україні в другій половині XIX - початку XX ст. [Електронний ресурс] / А.Г. Ватолін. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/lipd/2008\\_1\\_2/vatolin.htm](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/lipd/2008_1_2/vatolin.htm).

13. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.

14. Викторов А.Ш. Введение в социологию безопасности: курс лекций / А.Ш. Викторов. - М.: 2008.- 568 с.

15. Владимиров В.А. Управление риском: риск, устойчивое развитие, синергетика / В.А.Владимиров, Ю.Л.Воробйов.- М. : Наука, 2000. – 431 с.

16. Вовчаста Н.Я. Ретроспективний аналіз утворення й розвитку системи підготовки фахівців пожежно-рятувальної служби в Україні [Електронний ресурс] / Н.Я. Вовчаста. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/ppmb/texts/2007-03/07vnyrsu.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ppmb/texts/2007-03/07vnyrsu.pdf).

17. Воробьев Ю.Л. Основы формирования и реализации государственной политики в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций : моногр. / Ю.Л. Воробьев. - М. : Деловой экспресс, 2000. – 248 с.

18. Глазунова Н.И. Государственное

(административное) управление : ученик / Н.И. Глазунова. - М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. - 560 с.

19. Глоссарий терминов / Без указ. авт. - Гармиш-Партенкирхен (Германия), (Препр. / Европейский Центр по изучению вопросов безопасности им. Джорджа К. Маршалла. Колледж по изучению международных отношений и вопросов безопасности. – 2002. - 30 с.

20. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского [Электронный ресурс] / Т. Гоббс // Сочинения: в 2-х т. – М. : Мысль, 1991. – Режим доступа:

<http://grachev62.narod.ru/hobbes/content.htm>.

21. Гончарук Н. Т. Концептуальні засади здійснення реформи публічної адміністрації в Україні [Електрон. ресурс] / Н. Т. Гончарук. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu/2009\\_4/4.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu/2009_4/4.pdf)

22. Горбаченко Ю.М. Основи державного управління в сфері пожежної безпеки / Ю.М. Горбаченко, Г.С. Грибенюк, А.М. Капля, М.А. Кришталь, Т.М. Кришталь, Т.О. Щерба // Рекомендовано Міністерством освіти та науки України як навчальний посібник для курсантів, студентів і слухачів вищих навчальних закладів МНС України (Лист від 22.02.2011 р. № 1/11-1497). – Черкаси, 2011. – 190 с.

23. Горбаченко Ю.М. Організація

управління діяльністю з попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій / Ю.М. Горбаченко, Г.С. Грибенюк, А.М. Капля, М.А. Кришталь, Т.М. Кришталь, Т.О. Щерба // Рекомендовано Міністерством освіти та науки України як навчальний посібник для курсантів, студентів і слухачів вищих навчальних закладів МНС України (Лист від 22.02.2011 р. № 1/11-1501). – 2011. – 345 с.

24. Горбулін В.П. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. Монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – К. : НІСД, 2010.- 288 с.

25. Горлинский В.В. Аксиологический дискурс безопасности как социального феномена / В.В. Горлинский // Практична філософія. - 2004. - № 2. - С. 108-116.

26. Государственная противопожарная служба / Пожарная безопасность. Энциклопедия. - М. : ФГУ ВНИИПО МЧС России, 2007. - 416 с.: ил. (С. 79).

27. Государственное управление : основы теории и организации : учебник / [под ред. В.А. Козбаненко]. – М. : «Статут», 2000. – 912 с.

28. Гошовська В. Соціальна домінанта національної безпеки : актуальні проблеми : монографія / В. Гошовська // Центр перспективних соціальних досліджень Мінпраці та НАН України. - Видавничий дім «Корпорація». – 2004 р. - 196 с.

29. Демократичні засади державного управління та адміністративне право :



монографія / за заг. ред. В. Б. Аверьянова. – К. : Юрид. думка, 2010. – 496 с.

30. Денисов С. Ф. Законодавче закріплення визначення поняття пожежної безпеки [Електронний ресурс] / С.Ф. Денисов, А.О. Коцар // Режим доступу: [http://www.nbuiv.gov.ua/portal/soc\\_gum/UZTNU\\_1aw/2012\\_1/2012/uch\\_25\\_1\\_law/025\\_deni.pdf](http://www.nbuiv.gov.ua/portal/soc_gum/UZTNU_1aw/2012_1/2012/uch_25_1_law/025_deni.pdf).

31. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, П.І. Надолішній, М.М. Іжа та ін. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

32. Державне управління і менеджмент : навчальний посібник у таблицях і схемах / Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. Г.С. Одінцової. – Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.

33. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, А.М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.

34. Державне управління і менеджмент : навч. посібник у табл. і схемах / [Г.С.Одінцова, Г.І.Мостовий, О.Ю.Амосов та ін.] ; за заг. ред. д.е.н., проф. Г.С.Одінцової. – Х. : ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.

35. Державне управління: словник-довідник / Українська Академія держ. управління при Президентові України; Інститут проблем держ. управління та місцевого самоврядування / В.М. Князев (заг.ред.),

В.Д. Бакуменко (уклад.), В.Д. Бакуменко (заг.ред.). – К. : Видавництво УАДУ, 2002. – 228 с. – (Наукові розробки).

36. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, А.Ю. Гордієнко ; [за ред. А.Ф. Мельник].– К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

37. Добровольная пожарная охрана Германии : история ДПО Германии [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.igps.ru/component/content/article/68-2011-01-19-06-30-23/777-2012-03-05-06-38-22.html>.

38. Добролюбов А. Государственная власть как техническая система : О трех великих социальных изобретениях человечества. / А.И. Добролюбов; Изд. 2-е, стереотипное. – М. : Едиториал УРСС, 2003. – 240 с.

39. 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. (С. 116).

40. Доманский В.А. Концептуальные вопросы обеспечения пожарной безопасности в Украине / В.А. Доманский // Чрезвычайные ситуации, предупреждения и ликвидация. – Минск : НИИПБ, ПЧС, 2001. – С. 34–38.

41. Доманський В.А. До нової ідеології протидії пожежам / В.А. Доманський // Науковий вісник НАВСУ. – К., 2001. – №5. –

С. 154–164.

42. Доманський В.А. Захист від пожежної небезпеки – справа державного значення / В.А. Доманський // Урядовий кур'єр. – К., 2001. – № 175. – С. 8–12.

43. Доманський В.А. Розвиток термінологічної бази в сфері пожежної безпеки / В.А. Доманський, А.В. Антонов // Науковий вісник УКРНДІПБ. – К., 2001. – № 3. – С. 91–95.

44. Доманський В.А. Пожежна статистика в країнах-членах КТІФ і в Україні / В.А. Доманський. – К.: Довідкове видання, 2002. – С. 100–110.

45. Доманський В.А. Удосконалення системи забезпечення пожежної безпеки в Україні, правові аспекти / В.А. Доманський // Право України. – К., 2002. – № 6. – С. 108–112.

46. Домбровська С.М. Механізми державного реформування підготовки фахівців в сфері цивільного захисту [Електрон. ресурс] / С.М. Домбровська, А.В. Ромін. – Режим доступу: [http://www.confcontact.com/2013-specproekt/gu2\\_dombrovska.htm](http://www.confcontact.com/2013-specproekt/gu2_dombrovska.htm).

47. Ермолов А.С. Современная пожарная эпидемия в России / А.С. Ермолов. – С-Пб. – 1910. – 198 с.

48. Іжа М.М. Організаційно-правові засади державного управління : монографія / М.М. Іжа, Т.І. Пахомова, Я.О. Різнікова. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 308 с.

49. Калашніков О.О. Удосконалення організаційно-економічного механізму

державного управління пожежною безпекою в Україні [Електронний ресурс] / О.О. Калашніков. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Рекр/2011\\_9/files/013.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Рекр/2011_9/files/013.pdf).

50. Касымов Б.Э. Организация управления пожарной охраной. (Административно-правовые вопросы) / Б.Э. Касымов. – М. : Стройиздат, 1982. – 183 с.

51. Касымов Б.Э. Организационные и правовые основы пожарной безопасности / Б.Э. Касымов. - М. : ВПТШ МВД СССР, 1990. – 232 с.

52. Качинський А.Б. Безпека, загрози та ризик / А.Б. Качинський. – К. : ІПНБ РНБО; НА СБ України, 2004. – 472 с.

53. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. – 510с.

54. Киченина В.С. Правовые основы деятельности противопожарной службы Франции [Електронний ресурс] / В.С. Киченина // Интернет-журнал «Технологии техносферной безопасности». – Вып. № 1 (47). – 2013 г. –Режим доступа: <http://agps-2006.narod.ru/ttb/2013-1/15-01-13.ttb.pdf>.

55. Ковбасюк Ю.В. Державне управління / Ю.В. Ковбасюк, В.Д. Бакуменко // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. :

НАДУ, 2011. - Т.1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В.М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – С. 157-159.

56. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 02.10.2012 р. № 5403-VI. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403%D0%B0-17/paran5#n5>.

57. Козаков В.М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні / В.М. Козаков. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 284 с.

58. Козаков В.М. Аксіологія державного управління : підручник / В.М. Козаков. – К. : НАДУ, 2011. – 256 с. – (Сер. «Б-ка магістра»).

59. Козинець О.В. Діяльність добровільних пожежних дружин у Наддніпрянській Україні під керівництвом земських установ / О.В. Козинець // Наукові праці : Науково-методичний журнал. – Т. 104. - Вип. 91. - Історія. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2009. – С. 32-39.

60. Козинець О.В. Виникнення та розвиток добровільних пожежних формувань у містах Наддніпрянської України у пореформений період [Електронний ресурс] / О.В. Козинець. – Режим доступу: [http://archive.nbuu.gov.ua/portal/soc\\_gum/lipd/2008\\_1\\_2/kozinetc.htm](http://archive.nbuu.gov.ua/portal/soc_gum/lipd/2008_1_2/kozinetc.htm).

61. Козинець О.В. Правове забезпечення

діяльності добровільних протипожежних формувань в Наддніпрянській Україні в другій половині ХІХ ст. / О.В. Козинець // Міжнародна науково-практична конференція «Пожежна та техногенна безпека». - С. 23-27.

62. Козлов К.І. Соціальна безпека населення в системі національної безпеки / В.П. Єлагін, К.І. Козлов // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції : матеріали наук.-прак. конф. [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 1. – С. 68-69.

63. Козлов К. І. Державна політика у сфері соціальної безпеки населення (етимологічний аналіз) / К.І. Козлов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2004. - № 1 (19). – С. 84-89.

64. Козлов К.І. Соціальна безпека: теорія та практика забезпечення на регіональному рівні / В.П. Єлагін, К.І. Козлов, А.В. Меляков // Механізми забезпечення соціальної безпеки на рівні територіальної громади : теорія та практика : монографія / В.Г. Бульба, С.О. Горбунова-Рубан, А.В. Меляков [та ін.] ; за ред. В.Г. Бульби та А.В. Мелякова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. – С.12-32.

65. Козлов К.І. Сутність феномену «соціальна безпека» / К.І. Козлов, А.В. Меляков // Механізми забезпечення соціальної безпеки на рівні регіону : монографія / В.Г. Бульба, С.О. Горбунова-

Рубан, А.В. Меляков [та ін.] ; за ред. В.Г. Бульби та А.В. Мелякова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – С. 13-27.

66. Колесніков В.В. Розслідування злочинів, пов'язаних з пожежами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09/ В. В. Колесніков.– Х. : НУВС, 2004. – 185 с.

67. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс] : Проект. – Режим доступу: [http://www.municipal.gov.ua/data/loads/konzer\\_reform\\_publ\\_admin\\_2005.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/konzer_reform_publ_admin_2005.doc).

68. Копан О.В. Безпека як силовий фактор державного управління / О.В. Копан // Право України. – К., 2001. – № 7. – С. 26–27.

69. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком країни : визначення основних понять / О.Б. Коротич // Вісник економічної науки України. – 2010. - № 2. – С. 57-61.

70. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О.Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. –220 с.

71. Коротич О.Б. Державне управління регіональним розвитком України: теоретико-методологічні засади / О.Б. Коротич. – Державне будівництво [Електронне видання]. – 2010. – № 1. – Режим доступу: [www.kbuara.kharkov.ua](http://www.kbuara.kharkov.ua).

72. Коротич О.Б. Формування понятійного апарату державного управління регіональним

розвитком країни / О.Б. Коротич. – Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – № 3 (26). – С. 136–143.

73. Костенко Г.Ф. Теоретичні аспекти стратегії національної безпеки: навч. посіб. / Г.Ф. Костенко. - К. : ЗАТ «Видавничий дім «ДЕМІД», 2002. – 144 с.

74. Конституція України [Електрон. ресурс] / Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. - Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

75. Кравцова Т.М. Дослідження функцій державного управління та їх значення у процесі державно-управлінської діяльності / Т.М. Кравцова, Г.В. Калініченко // Форум права. – 2011. – С.522-527

76. Кузик А.Д. Ризик як характеристика стану пожежної безпеки / А.Д. Кузик, С.О. Ємельяненко // Пожежна безпека: зб. наук. пр. Львівського державного університету безпеки життєдіяльності. - № 18. – 2011. – С. 101-106.

77. Кузиляк В.Й. Підвищення ефективності державного управління у сфері пожежної та техногенної безпеки [Електронний ресурс] / В.Й/ Кузиляк, М.З. Пелешко, В.В. Корнійчук // Режим доступу: <http://www.ubgd.lviv.ua>.

78. Кузнєцов А. Механізм державного



управління : етимологія поняття / А. О. Кузнецов; Харків. регіон. ін-т держ. упр. НАДУ – Харків, 2005. – 17 с. – Бібліогр.: 14 назв. – Укр. – Деп. в ДНТБ України 21.06.05. – № 38.

79. Куц І.Г. Боротьба з пожежами в житловому секторі (кримінально-правовий та кримінологічний аспекти): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / І.Г. Куц. – К. : НАВСУ, 2003. – 209 с.

80. Леонідова О.О. Організація діяльності органів пожежного нагляду у забезпеченні національної безпеки України [Електронний ресурс] / О.О. Леонідова. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Dtr\\_pra vo/2010\\_3/files/LA310\\_26.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dtr_pra vo/2010_3/files/LA310_26.pdf).

81. Липинський В.В. Правове забезпечення пожежної безпеки в Україні : монографія / [за заг. ед. С.В. Петкова]. – К. : Дакор, 2011. – 184 с.

82. Ляхович Г.І. Щодо сучасного розуміння сутності та особливостей державного управління в державі / Г.І. Ляхович // Вісник ХНУВС. – 2009. - № 3 (46). – С. 129-136.

83. Макеев А.В. Политика и безопасность : взаимосвязь и соотношение / А.В. Макеев // Вестн. МГУ. - 1998. - № 1 (сер. 18). - С. 129-138.

84. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник / Малиновський В.Я. - К. : Атіка, 2009. - 608 с. – (3-тє вид. переробл. та доп.).

85. Манилов В.А. Безопасность в эпоху

партнерства : моногр. / В.А. Манилов. - М. : ТЕРРА, 1999. - 368 с.

86. Маньков В.Д. Безопасность общества и человека в современном мире / В.Д. Маньков. - СПб. : Политехника, 2005. – 551с.

87. Мельтюхова Н.М. Державне управління як єдність діяльності та відноси : монографія / Н.М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – 204 с.

88. Мельтюхова Н.М. Технологія державного управління: навч. посіб. / За заг. ред. Г.І. Мостового, О.Ф. Мельникова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. – 152 с.

89. Методологія державного управління як галузі науки : наук. розробка / [авт. кол. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.О. Краснейчук]. – К. : НАДУ, 2010. – 32 с.

90. Микеев А.К. Добровольная пожарная охрана / А.К. Микеев. – М. : Стройиздат, 1987. – 399 с.

91. Набока Л.В. Структурно-функціональне забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на територіальному рівні : автореф. дис. ...канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 / Л.В. Набока. – Х., 2008. – 20 с.

92. Набока Л.В. Структурно-функціональне забезпечення реалізації державно-управлінських відносин на територіальному рівні : дис... к.держ.упр. : 25.00.01 / Л.В. Набока. – Харків, 2008. – 252 с.

93. Назаренко В.Ю. Політика

міжнародного співробітництва України у сфері попередження та ліквідації НС: стан і перспективи розвитку / В.Ю. Назаренко, О.О. Труш // Державне управління та місцеве самоврядування: тези XII Міжнар. наук. конгресу, 29 березня 2012 р. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2012. - С.109-110.

94. Назаренко В.Ю. Концептуальні засади державної політики України у сфері цивільного захисту / В.Ю. Назаренко, О.О. Труш, А.В. Белоусов // Матеріали I Всеукраїнської науково-практичної конференції 5 жовтня 2012 року, Харків НУЦЗУ. - С. 252-255.

95. Назаренко В.Ю. Поняття та сутність державного управління пожежною безпекою в Україні / В.Ю. Назаренко // Публічне управління :теорія та практикаЗбірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління, №4 (12). – 2012. – С. 45-49.

96. Назаренко В.Ю. Підходи до побудови та функціонування систем цивільного захисту закордонних країн / В.Ю. Назаренко, О.О. Труш, Ю.О. Лермонтова // Публічне управління: виклики XXI століття : зб. тез XIII Міжнар. наук. конгресу. 21-22 березня 2013 р. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2013. - С. 348-349.

97. Назаренко В.Ю. Добровільна пожежна охорона закордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою: досвід для України / В.Ю. Назаренко // Теорія та практика державного управління: Зб. наук. пр.: – Х. : Вид-

во ХарPI НАДУ «Магістр», 2013. – № 2 (41). – С. 340-347.

98. Назаренко В.Ю. Державна служба України з надзвичайних ситуацій як суб'єкт державного управління пожежною безпекою / В.Ю. Назаренко // Публічне врядування: виклики та загрози в умовах глобалізації: Матеріали Форуму молодих учених у галузі науки «державне управління», м. Феодосія, 7-13 липня 2013 р / За заг.ред. Ю.О. Куца, К.І. Козлова, Ю.О. Ульяновченка. – Х. : Вид-во «ДокНаукДержУпр», 2013. – С. 128-132.

99. Назаренко В.Ю. Організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою в Україні / В.Ю. Назаренко // Теорія та практика державного управління: Зб. наук. пр.: – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2013.- № 3 (42). - С. 245-253.

100. Назаренко В.Ю. Підходи до державного управління пожежною безпекою в Україні / В.Ю. Назаренко, О.О. Труш // Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 15 листопада 2013 р. / за ред. В.М. Огаренка, А.О. Монаєнка та ін. – Запоріжжя : КПУ, 2013. - С. 259-262.

101. Назаренко В.Ю. Государственная политика в сфере пожарной безопасности в Украине: проблемы и перспективы [Электронный ресурс] / В.Ю. Назаренко,

О.О. Труш // Технологии техносферной безопасности: интернет-журнал. – 2014. – Вып. № 2 (53). – 10 с.

102. Назаренко В.Ю. Державне управління пожежною безпекою в Україні: організаційно-правове забезпечення / В.Ю. Назаренко // (Донецьк)- № 3 (42). - С. 245-253

103. Науково-методологічні засади розвитку галузі науки «Державне управління» : наук. розробка / за заг. ред. Ю.П. Сурміна, Л.І. Загайнової. – К. : НАДУ, 2010. – 60 с.

104. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2012/8\\_2012.pdf](http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2012/8_2012.pdf).

105. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2013/Vid\\_Vukon.pdf](http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2013/Vid_Vukon.pdf).

106. Нижник Н.Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посіб. / Н.Р. Нижник, Г.П. Ситник, В.Т. Білоус; за заг. ред. П.В. Мельника, Н.Р. Нижник. - Ірпінь, 2000. – 304 с.

107. О безопасности [Електрон. ресурс] /Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446–І. – Режим доступа:

[http://www.scrf.gov.ru/  
documents/documents:shtml](http://www.scrf.gov.ru/documents/documents:shtml).

108. Об'єкт державного управління / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.М. Миронова, О.Б. Коротич // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. - Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – С. 418-419.

109. Оболенський О.Ю. Теорія системного підходу в державному управлінні / О.Ю. Оболенський // Вісн. УА.ДУ. - 1996. - № 3. - С.151-158.

110. Одінцова Г.С. Механізми державного управління / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.М. Миронова, О.Б. Коротич // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. - Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – С. 375-376.

111. Окнян В. К. Кримінально-правова відповідальність за порушення правил пожежної безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В. К. Окнян. – К., 1997. – 21 с.

112. Оперативна інформація Головного управління ДСНС України в Харківській області [Електронний ресурс] . – Режим доступу: <http://www.kharkiv.mns.gov.ua/opinfo/>.

113. О пожарной безопасности. Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. - № 35. – Ст. 3649.

114. Организация и управление пожарной безопасностью [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://ohrana-bgd.narod.ru/pravo14.html>.

115. Орлов О.В. Системний підхід до визначення понятійного апарату галузі науки «державне управління» / О.В. Орлов // Теорія та практика державного управління : [зб. наук. пр. голов. ред. В.В. Говоруха]. - Х., 2010. - Вип. 2 (29). - С. 18-24.

116. Орцева О.С. Механізми державного управління : теоретичні підходи до визначення поняття [Електрон. ресурс] / О.С. Орцева. – Режим доступу: [http://www.confcontact.com/2013-sproekt/gu2\\_ortseva.htm](http://www.confcontact.com/2013-sproekt/gu2_ortseva.htm).

113. Основи пожежної безпеки [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://firehelp.org.ua/basefh/index.php>.

114. Пасинчук К.М. Місце та роль державного управління у системі забезпечення пожежної безпеки / К.М. Пасинчук, Т.О. Щерба // Пожежна безпека : теорія і практика : зб. наук. пр. - Академія пожежної

безпеки імені Героїв Чорнобиля, 2010. - № 6. – С. 119-124.

115. Пасинчук К.М. Управління «пожежною безпекою» як управління окремою складовою національної безпеки [Електрон. ресурс] / К.М. Пасинчук, Т.О. Щерба // Режим доступу:

[http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Pbtp/texts/2010\\_5/Text/3\\_19.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Pbtp/texts/2010_5/Text/3_19.pdf).

116. Пилипишин В.П. Поняття та основні риси державного управління / В.П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10-14.

117. Пожарная безопасность. Энциклопедия. - М. : ФГУ ВНИИПО МЧС России, 2007. - 416 с.

118. Пожарная безопасность / Пожарная безопасность. Энциклопедия. - М. : ФГУ ВНИИПО МЧС России, 2007. – 416 с.

119. Пожарная опасность / Пожарная безопасность. Энциклопедия. - М. : ФГУ ВНИИПО МЧС России, 2007. - 416 с.

120. Пожарная охрана / Пожарная безопасность. Энциклопедия. - М. : ФГУ ВНИИПО МЧС России, 2007. - 416 с.

121. Правила пожежної безпеки в Україні. – Київ: Пожінформтехніка, 2005. – 208 с.

122. Приходько Р.В. Сучасний стан структури органів державного управління у сфері протидії виникненню і ліквідації надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] /



Р.В. Приходько. – Режим доступу:  
[http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ardu/2011\\_1/doc/2/11.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2011_1/doc/2/11.pdf).

123. Приходченко Л.Л. Принципи державного управління як теорія та інструмент забезпечення ефективності [Електронний ресурс] / Л.Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 2 (36). – Режим доступу: <http://www.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/2/11/pdf>.

124. Про деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електрон. ресурс] / Президент України ; Указ від 16.01.2013 р. № 20/2013. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/law.html>.

125. Про затвердження Положення про добровільну пожежну дружину (команду) [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України; Постанова, Положення від 25.02.2009 р. № 136. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/136-2009-%D0%BF>.

126. Про затвердження Типового положення про відомчу пожежну охорону [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України; Постанова, Перелік від 09.01.2014 р. № 5. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5-2014-п>.

127. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України; Постанова, Перелік

від 09.01.2014р. № 11. - Режим доступу:  
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-п>.

128. Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України; Постанова, Перелік від 17.07.2013 р. № 564. - Режим доступу:  
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/564-2013-п>.

129. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI. – Режим доступу:  
<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2591-17>.

130. Про створення Національної ради з питань безпечної життєдіяльності населення [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України; Постанова від 15.09.1993 р. № 733. - Режим доступу:  
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/733-93-п>.

131. Про національну безпеку. Закон США. - Неофіційний переклад. - МЗС України. – 2006. – 64 с.

132. Про основи національної безпеки України [Електрон. ресурс] / Верховна Рада України : Закон від 19.06.2003 р. № 964-IV. – Режим доступу:  
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

133. Про пожежну безпеку [Електронний ресурс] / Верховна Рада України; Закон від 17.12.1993 р. № 3745-XII (втратив чинність). – Режим доступу:  
<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3745-12/page>.

134. Про розподіл обов'язків Голови, першого заступника Голови та заступника Голови ДСНС України [Електронний ресурс] / Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Наказ від 04.02.2013 р. № 5. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/files/2013/3/12/5-1.pdf>.

135. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012-2015 роки [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 29.12.2010 р. № 2348-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2348-2010-%D1%80>.

136. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 березня 2009 року «Про роботу центральних органів виконавчої влади з планування та виконання державних цільових програм» [Електрон. ресурс] / Указ Президента України від 27 березня 2009 р. № 474/2009. – Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/9496.html>.

137. Про Стратегію національної безпеки України: указ Президента України від 12 лютого № 105/2007 // Стратегічна панорама. - 2007. - №1. – С. 3-13.

138. Політологічний енциклопедичний словник. / Упорядник В.П. Горбатенко; За ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп і перероб. – К. :

Гене́за, 2004. – 736 с.

139. Політологія : довідник / М.І. Обушний, А.А. Коваленко, О.І. Ткач; За ред. М.І. Обушного. – К. : Довіра, 2004. – 599 с.

140. Пономаренко Г.О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Г.О. Пономаренко. – Х., 2008. – 391 с.

141. Пономаренко Г. Пожежна безпека як елемент внутрішньої безпеки держави: поняття та система заходів забезпечення [Електронний ресурс] / Г. Пономаренко // Режим доступу : <http://vuzlib.com/content/view/1181/92/>.

142. Попов М.П. Організаційно-правовий механізм державного управління в сфері гендерної політики : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02 / М.П. Попов. – Одеса, 2006. – 10 с.

143. Публичные услуги и функции государственного управления / [под ред. А.Е. Шаститко]. - М. : Бюро экономического анализа, ТЕИС, 2002. - 265 с.

144. Радоуцкий В.Ю. Основы пожарной безопасности : учеб. пособие. / В.Ю. Радоуцкий, А.М. Юрьев; под редакцией В.Ю. Радоуцкого. – Белгород : Изд-во, БГТУ, 2008. – 160с.

145. Радченко О.В. Категорія «механізм» у системі державного управління [Електронний ресурс] / О.В. Радченко. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/dtr/du/2009\\_3/files/DU309\\_14.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/du/2009_3/files/DU309_14.pdf).

146. Редін П.О. До питання впровадження терміносистеми наукової галузі державного управління/ П.О. Редін, В.М. Терещенко // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X Міжнар. наук. конгр., 26 берез. 2010 р. - Х., 2010. - С. 309-310.

147. Рейни Х.Дж. Анализ и управление в государственных организациях : [пер. с англ.] / Х. Дж. Рейни. - 2-е изд. - М. : ИНФРА-М, 2002. - 402 с.

148. Рожков А.П. Основи створення і впровадження системи управління пожежною безпекою на підприємстві [Електрон. ресурс] / А.П. Рожков. - Режим доступу: <http://firehelp.org.ua/public/public0005.php>.

149. Рожков А.П. Пожежна безпека : навч. посіб. для студ. вищ. закладів освіти України. - К. : Пожінформтехніка, 1999. - 256 с.

150. Рожков А.П. Відповідальному за пожежну безпеку (документи для практичної роботи). - К. : Пожінформтехніка, 2004. - 176 с.

151. Рудик О.В. Організація та стан пожежної охорони в Харківській губернії у другій половині XIX - початку XX ст. / О.В. Рудик. - Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2010\\_33/Gileya33/15\\_doc.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2010_33/Gileya33/15_doc.pdf).

152. Рудніцька Р. Механізми державного управління: сутність і зміст / Р. М. Рудніцька, О. Г. Сидорчук, О.М. Стельмах / За наук. ред. д.е.н., проф. М.Д. Лесечка, к.е.н., доц. А. О. Чемериса. - Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. -

28 с.

153. Рыбалкин Н.Н. Философия безопасности : учеб. пособие / Н.Н. Рыбалкин. – М. : МПСИ, 2006. – 287 с.

154. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія. – Х. : Вид-во ун-ту внутрішніх справ, 1999. – 299 с.

155. Сагатовский В. Основы систематизации всеобщих категорий / В. Сагатовский. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1973. – 431 с.

156. Семенченко А.І. Методологія стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки України: монографія / А.І. Семенченко. – К. : НАДУ, 2008. – 429 с.

157. Сидорчук О.В. Пожежна безпека як елемент національної безпеки держави / О.В. Сидорчук, Р.Т. Ратушний, О.Б. Гада // Пожежна безпека : Збірник наукових праць Львівського державного університету безпеки життєдіяльності. - № 19. – 2011. – С. 142-148.

158. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. - К. : НАДУ, 2012. – 730 с.

159. Ситник Г. П. Національна безпека України: теорія і практика: навч. посібник / Г.П. Ситник, В.М. Олуйко, М.П. Вавринчук; за заг. ред. Г.П. Ситника. – Хмельницький ; К. : Вид-во «Кондор», 2007. - 616 с.

160. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України (теорія і практика) : монографія / Г.П. Ситник. – К. : НАДУ, 2004. – 408 с.

161. Ситник Г.П. Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України: навч. посіб. у 3 ч. – Ч.3.: Державна політика та основи стратегічного планування забезпечення національної безпеки / Г.П. Ситник. – К. : НАДУ, 2010. - 328 с.

162. Ситник Г.П. Концептуальні та організаційні засади забезпечення національної безпеки. навч. посіб. / Г.П. Ситник – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 120 с.

163. Скрипничук В.М. Правове забезпечення державного управління : конспект лекцій / В.М. Скрипничук. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2008. – 556 с.

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

165. Сташенко С.И. Развитие пожарной охраны Украины в сельской местности : исторический опыт и перспективы / С.И. Сташенко // Сборник тезисов докладов II Междунар. науч.-практ. конфер. «Чрезвычайные ситуации: предупреждение и ликвидация», посвященной 150-летию Пожарной службы Республики Беларусь. – Минск: Издат. центр БГУ, 2003. – Ч. 1. – С. 60–61.

166. Структурно-функціональне

забезпечення діяльності територіальних органів влади / Н.М. Мельтюхова, В.В. Корженко, Г.С. Одінцева [та ін.] ; за заг. ред. Н.М.Мельтюхової. - Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2007. – 244 с.

167. Суб'єкт державного управління [Стаття] / Г.С. Одінцева, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова, Н.М. Миронова, Ю.В. Дідок // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. - Т.1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.

168. Сурмін Ю. Термінологічна система державного управління : сутність і перспективи становлення / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2008. - № 4. – С. 5-14.

169. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О.І. Сушинський. - Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. - 467 с.

170. Тараненко С.П. Протипожежна діяльність органів місцевого управління в Південній Україні в другій половині ХІХ - початку ХХ ст. : історичний аспект : дис. ... к. і. н. : 07.00.01 / С.П. Тараненко. – Черкаси, 2007. – 201 с.

171. Тараненко С.П. Кримінальне та адміністративне законодавство України з питань



пожежної безпеки в кінці XIX – на початку XX ст. [Електронний ресурс] / С.П. Тараненко. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2012\\_67/Gileya67/I7\\_doc.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2012_67/Gileya67/I7_doc.pdf).

172. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. / Н.М. Мельтюхова, Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк та ін. - К. : «Видничий дім «Професіонал», 2008. - 288 с.

173. Теоретико-методологічні засади наукових досліджень в галузі державного управління : монографія / за заг. ред. В.В. Корженка. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ, 2012. – 494 с.

174. Ткач М.П. Проблеми визначення поняття державного управління / М.П. Ткач // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2012. – № 1 (6). – С. 60–65.

175. Томіленко А.Г. Державна політика в галузі пожежної безпеки в Україні у XVIII – на початку XX ст. [Електронний ресурс] / А.Г. Томіленко, Л.М. Горенко. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2011\\_46/Gileya46/I6\\_doc.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_46/Gileya46/I6_doc.pdf).

176. Троян І.М. Поняття та особливості державної служби в органах пожежного нагляду [Електронний ресурс] / І.М. Троян. - Режим доступу:

[http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Arpu/2009\\_2/doc/5/13.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Arpu/2009_2/doc/5/13.pdf).

177. Труш А.О. Некоторые результаты анализа функциональных структур управления в

государственной пожарной охране МВД Украины / А.О. Труш // Проблемы пожарной безопасности : Сб. науч. тр. АПБ Украины. – Х. : Фолио, 2001. – Вып. 9. – С. 226–230.

178. Труш О.О. Функціонування аварійно-рятувальних служб (АРС) у середовищі сучасних міст / О.О. Труш // Матеріали наук.-практ. конф. «Формування механізму регіонального управління в Україні», 29 лист. 2001 р. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2002. – С. 142 – 147.

179. Труш О.О. Принципи структуризації системи органів державного управління та підрозділів по запобіганню та реагуванню на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру / О.О. Труш // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. – № 2 (13): У 2-х ч. – Ч. I. – С. 169–172.

180. Труш О.О. Метод побудови структур територіальних органів державного управління при запобіганні і ліквідації надзвичайних ситуацій / О.О. Труш // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. – № 2 (16): У 2-х ч. – Ч. 1. – С. 81–89.

181. Труш О.О. Функціональна система управління державної пожежної охорони України / О.О. Труш // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2003. – № 2 (17) : У 2-х ч. – Ч. 2. – С. 225–233.

182. 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. : 25.00.02 / О.О. Труш. – Х., 2003. – 13 с.

183. Удод М.В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні : дис. ... к.ю.н. : 12.00.07 / М.В. Удод. – Ірпінь, 2004. – 219 с.

184. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Федорчак // Демократичне врядування : Науковий вісник : Електронне наукове фахове видання – 2008. – Вип. 1. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf).

185. Федорчак О. Зміст, структура та класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Федорчак // Демократичне врядування : науковий вісник : Електронне наукове фахове видання. – 2008. – Вип. 14/15. – Режим доступу: [http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/Edu/2008\\_14\\_15/fail/Fedorchak.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Edu/2008_14_15/fail/Fedorchak.pdf).

186. Фердман Г.П. Механізми протидії проявам тероризму на залізничному транспорті України : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02 [Електрон. ресурс] / Г.П. Фердман. – Одеса, 2006. – Режим доступу: [http://www.br.com.ua/referats/dysertacii\\_ta\\_autoref](http://www.br.com.ua/referats/dysertacii_ta_autoref)

eraty/81710-9.html.

187. Харламов М.І. Передумови створення системи пожежної безпеки в УСРР у 1918-1919 роках [Електронний ресурс] / М.І. Харламов. – Режим доступу: [http://www.kpi.kharkov.ua/archive/Наукова\\_періодика/vestnik/Актуальні%20проблеми%20історії%20України/2012/1/Harlamov.pdf](http://www.kpi.kharkov.ua/archive/Наукова_періодика/vestnik/Актуальні%20проблеми%20історії%20України/2012/1/Harlamov.pdf).

188. Харламова Ю.Є. Державно-управлінські заходи реформування органів у сфері цивільного захисту [Електрон. ресурс] / Ю.Є. Харламова. – Режим доступу: [http://www.confcontact.com/2013-спроекто/gu2\\_harlamova.htm](http://www.confcontact.com/2013-спроекто/gu2_harlamova.htm).

189. Цветков В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). / В. В. Цветков – Х. : Видавництво Право, 1996. – 164 с.

190. Черкасов В.В. Проблемы риска в управленческой деятельности / В.В. Черкасов. - М. : "Рефл-бук", К. : Ваклер, 2002. – 320 с.

191. Энциклопедия государственного управления в России. - В 2-х т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц / Том I. - Отв. ред. И. Н. Барциц. - М. : Изд-во РАГС, 2008. - 552 с.

192. Энциклопедия государственного управления в России. - В 2-х т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И. Н. Барциц / Том 2. - Отв. ред. И.Н. Барциц. - М. : Изд-во РАГС, 2008. - 520 с.

193. Ярочкин В.И. Секьюритология –

наука о безопасности жизнедеятельности /  
В.И. Ярочкин. – М. : Ось-89, 2000. – 400 с.

194. Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg. 1996 // [Электрон.ресурс] :www.coe.int.

195. Allison G. Public and Private Management: Are They fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In Frederick S. L. (ed.) Current Issues in Public Administration. – New York: St Martin's Press, 1992.

196. Barzelay M. Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government. – Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2002.

197. Bauer, R. A. (1960), «Consumer behavior as risk taking» in Hancock, R.S. (Ed.), Dynamic Marketing for a Changing World, Proceedings of the 43rd Conference of the American Marketing Association, pp. 389–398.

198. Betts Richard K. The Trouble with Strategy : Bridging Policy and Operations // Joint Forces Quarterly, Autumn / Winter 2001-02. - pp. 23-30.

199. Bouckaert, G. Halachmi A. (eds.). The Enduring Challenges in Public Management. – San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

200. Caiden G. E. Public Administration, Second Edition. – Pacific Palisades : Palisades Publishers, 2002.

201. Caiden G. The Dynamics of Public Administration. – Hinsdale: Dryden Press, 2001.
202. Citizens as Partners. Information, Consultation and Participation in policy-making Governance. – Paris. : OECD, 2001. – 253 p.
203. Gladden E.N. A History of Public Administration. – London: Frank Cass, 2002.
204. Consumer perceived risk: conceptualisations and models. Vincent-Wayne Mitchell Manchester School of Management, UMIST, Manchester, UK European Journal of Marketing, Vol. 33 No. 1/2, 1999, pp. 163–195, MCB University Press.
205. Enterprise-wide risk management: special report. December 2000, Risk magazine, Risk Waters Group Ltd. 2000. <http://www.risk.net/supplements/ewrm00>.
206. Hughes O. Public Management and Administration: An Introduction. – London : Macmillan Press Ltd, 2008.
207. Jasper, C. R. and Ouellette, S. J. (1994), «Consumers' perception of risk and the purchase of apparel from catalogs», Journal of Direct Marketing, Vol. 8 No. 2, pp. 23–36.
208. Michael E. Milakovich, George J. Gordon Public Administration in America. – St. Martin's Press, 2008.
209. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. – Reading, MA: Addison- Wesley, 1992.
210. Public Administration and Democratic

Governance [Электронный ресурс]. – 7<sup>th</sup> Global Forum on Reinventing Government. Building Trust in Government (26-29 June 2007, Vienna, Austria). – Режим доступа: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

211. Risk management & insurance, Seventh Edition, C. Arthur C. Williams, Jr., Peter C. Young, Michael L. Smith, McGraw-Hill, Inc. 1995. – 680 p.

212. Risk Management Milestones: 1900 to 1999 March 2001 by H. Felix Kloman. - Risk Management Reports, December 1999, Vol. 26, No. 12.

213. Risk Management. Andrew Holmes. Capstone Publishing, 2002. 122 p. – pp. 37–45.

214. Rosenfeld, Raymond A. Lectures on Public Policy / Raymond A. Rosenfeld. – Kyiv: K.I.S. Publishers, 2003. – 54 pp.

215. Shafritz J.M., Russell E.W. Introducing Public Administration / Pearson Education, Inc. - 4-th edition.- pp. 5-22.

216. Stillman R. J. Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction. – New York: St Martin's Press, 2006.

217. Thompson F. The New Public Management / F. Thompson // Journal of Policy Analysis and Management. – 2007. – Vol. 16. – № 1.