

СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено стан та особливості нормативно-правового забезпечення державного управління сферою пожежної безпеки в Україні з позиції реалізації організуючих і координуючих впливів на всі складові сфери пожежної безпеки.

Ключові слова: пожежна безпека, сфера пожежної безпеки, державне управління, нормативно-правове забезпечення.

Андрієнко Н. В. Состояние нормативно-правового обеспечения государственного управления сферой пожарной безопасности в Украине.

В статье исследовано состояние и особенности нормативно-правового обеспечения государственного управления сферой пожарной безопасности в Украине с позиции реализации организующих и координирующих воздействий на все составляющие сферы пожарной безопасности.

Ключевые слова: пожарная безопасность, сфера пожарной безопасности, государственное управление, нормативно-правовое обеспечение.

Andrienko M. V. State of the Regulatory Support of Public Administration in the Field of Fire Safety in Ukraine.

The article substantiates the urgency of research regarding the aspects of the regulatory support of the state administration in the field of fire safety in Ukraine in terms of implementation of organization and coordination effects on each and every component of the aforesaid field.

Keywords: fire safety, field of fire safety, public administration, regulatory support.

Постановка проблематики. Дослідженням стану та особливостей нормативно-правового забезпечення державного управління сферою пожежної безпеки (далі – ПБ) у сучасній Україні займалися такі відомі українські вчені та фахівці, як: В. М. Андрієнко, В. А. Доманський, П. П. Ключ, В. Кузнецов, І. Г. Куц, В. В. Липинський, Ю. Р. Лозинський, В. Д. Люблін, В. С. Нехаєв, С. Попович, А. П. Рожков, В. П. Садковий, А. Г. Томіленко, О. О. Труш, М. В. Удот та ін. При цьому дослідження особливостей нормативно-правового забезпечення державного управління сферою ПБ у сучасній Україні здійснювалося ними у більш загальному вигляді або в межах Кодексу України про адміністративні правопорушення чи Кримінального кодексу України без висвітлення питань нормативно-правового забезпечення державного управління сферою ПБ з позиції реалізації організуючих і координуючих впливів на всі складові сфери ПБ.

Мета статті. Визначити стан питань нормативно-правового забезпечення державного управління сферою ПБ з позиції реалізації організуючих і координуючих впливів на всі складові сфери ПБ.

Викладення основного матеріалу. Україна розпочала створювати свою національну систему державного управління сферою ПБ відразу після здобуття нею у 1991 р. державної незалежності. При цьому слід звернути увагу на те, що визначальний закон – Закон України «Про пожежну безпеку» був прийнятий лише 17 грудня 1993 р. Можна вважати, що цим законом були закладені підвалини національної системи ПБ в Україні. Особливістю цього закону стало те, що в ньому забезпечення пожежної безпеки було визначено в якості невід'ємної частини державної діяльності щодо охорони життя та здоров'я людей, національного багатства і навколишнього природного середовища, а також загальні правові, економічні та соціальні основи забезпечення пожежної безпеки на території України. Він був безпосередньо спрямований на регулювання суспільних відносин державних органів, юридичних і фізичних осіб у цій галузі незалежно від виду їх діяльності та форм власності [1]. Разом із цим, у межах закону існували недоліки, пов'язані з відсутністю основних термінів, які мали стати основою в справі формування понятійного апарату в сфері ПБ в Україні.

Конкретизацію механізмів державного управління сферою ПБ здійснено в постанові КМ України «Про заходи щодо виконання Закону України «Про пожежну безпеку» від 26 липня 1994 р. №508. Було затверджено Положення про Державну пожежну охорону, цільовим призначенням якої стали захист життя і здоров'я громадян, приватної, колективної та державної власності від пожеж, а також підтримання належного рівня ПБ на об'єктах і в населених пунктах. При цьому Державна пожежна охорона була визначена одночасно і складовою державної системи цивільної оборони [2].

Постанова визначила сукупність важливих для функціонування сфери ПБ організаційних заходів, які необхідно було здійснити в міністерствах і відомствах, уряді Криму, виконавчих комітетах місцевих Рад, і зобов'язала їх забезпечити розроблення та затвердження в установленому порядку відповідних нормативних актів, що випливають із Закону України «Про пожежну безпеку», а також перспективних організаційних і науково-технічних заходів щодо запобігання пожежам і пожежної безпеки населених пунктів і об'єктів.

На виконання вимог постанови КМ України від 26 липня 1994 р. №508 наказом МВС України від 27 вересня 1994 р. №521 були визначені засади створення добровільних пожежних дружин (команд) на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, видів діяльності та наявності підрозділів державної чи відомчої пожежної охорони з кількістю працюючих, як правило, не менше 50 чоловік (Положення про добровільні пожежні дружини (команди)) і введене в дію Типове положення про пожежно-технічну комісію [3]. Ще одним наказом МВС України від 17 листопада 1994 р. № 626 на виконання зазначеної вище постанови КМ України була оптимізована пожежна охорона в районах сільської місцевості і затверджено Положення про сільську пожежну охорону [4].

Важливим рубежем у забезпеченні функціонування сфери ПБ в Україні слід вважати затвердження постановою КМ України від 3 квітня 1995 р. Державної програми забезпечення пожежної безпеки на 1995–2000 роки, яка визначила сукупність заходів різного характеру (правового, організаційного, фінансового, матеріально-технічного, наукового), спрямованих на реалізацію державної політики щодо посилення протипожежного захисту в країні та поліпшення матеріально-технічного і фінансового стану підрозділів пожежної охорони [5].

У межах нормативно-правового забезпечення пожежної безпеки Програмою передбачалася низка заходів: підготовка положень про відомчу пожежну охорону, Державний фонд протипожежного захисту, службу пожежної безпеки, порядок видачі ліцензій на виробництво пожежної техніки та протипожежного устаткування, надання послуг і використання робіт протипожежного призначення; розроблення нових міжгалузевих і галузевих правил ПБ; визначення переліку об'єктів і споруд, що підлягали оснащенню автоматичними засобами оповіщення та гасіння пожеж; розроблення державних будівельних протипожежних норм, науково-практичного коментаря до Закону України «Про пожежну безпеку», стандартів, державного реєстру нормативних актів, норм, правил та інших документів з питань пожежної безпеки.

Затвердження постановою КМ України від 14 серпня 1995 р. [6] Типового положення про відомчу пожежну (пожежно-сторожову) охорону та введення в дію наказом МВС України 22 червня 1995 р. Правил пожежної безпеки [7] стали конкретними кроками в реалізації Державної програми та створенні національної системи ПБ.

Важливим кроком у формуванні правової основи державного управління в сфері ПБ стало прийняття 26 червня 1996 р. Конституції України [8].

Ще одним значимим кроком у зміцненні нормативної бази в сфері ПБ і державного управління нею можна вважати постанову КМ України «Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» від 3 серпня 1998 р. №1198, якою було затверджене Положення про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Зазначене Положення визначило принципи створення єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, основні завдання, склад сил і засобів, порядок виконання завдань і взаємодії структурних підрозділів, а також регулювання основних питань функціонування єдиної державної системи [9].

У 1998 і 1999 роках за пропозицією МВС України ВР України були внесені відповідні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, які значно посилили відповідальність посадових осіб підприємств, установ і організацій за невиконання приписів та постанов органів державного пожежного нагляду [10].

Незважаючи на прийняття Державної програми забезпечення пожежної безпеки на 1995-2000 роки, її реалізація була фінансово значно обмежена внаслідок економічної кризи, що тривала в країні. Незадовільний стан справ з пожежами та їх наслідками у державі вимагав розв'язання проблеми охорони життя людей, національного багатства і навколишнього природного середовища, що, у свою чергу, вимагало посилення протипожежного захисту об'єктів та населених пунктів. Це обумовило прийняття КМ України Державної цільової програми забезпечення пожежної безпеки на період до 2010 року [11].

Недостатня ефективність державного управління в сфері ПБ і нагальна потреба в його удосконаленні обумовила появу Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків

надзвичайних ситуацій» від 27 січня 2003 р., відповідно якого Державний департамент пожежної безпеки, як урядовий орган державного управління, був виведений зі складу.

МВС України та підпорядкований Міністерству України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [12]. Це потребувало термінових змін, спрямованих на приведення нормативно-правових актів з питань ПБ у відповідність до законодавства України та прийняття законодавчих актів щодо вдосконалення державного управління у сфері ПБ, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру з урахуванням положень зазначеного вище Указу.

Так, постановою КМ України «Про внесення змін до Положення про Державний департамент пожежної безпеки» від 10 серпня 2004 р. № 1016 було визначено рівень підпорядкованості керівника Державного департаменту пожежної безпеки – заступник Міністра з питань надзвичайних ситуацій – начальник Держпожбезпеки [13].

Наказами МНС України введено в дію низку важливих нормативно-правових актів: Положення про добровільні пожежні дружини (команди); Типове положення про пожежно-технічну комісію; форми звітності про пожежі та їх наслідки на об'єктах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій; Правила пожежної безпеки на для суден, які будуються та ремонтуються; Положення про порядок державного пожежного нагляду за будівництвом об'єктів іноземними фірмами; Тимчасове положення про професійну пожежну охорону МНС України; Правила пожежної безпеки в Україні; Положення про порядок погодження з органами державного пожежного нагляду проектних рішень, на які не встановлено норми та правила, обґрунтованих відхилень від обов'язкових вимог нормативних документів [14]; Правила пожежної безпеки на ринках України [15]; Інструкція з організації роботи органів державного пожежного нагляду [16]; Правила влаштування та експлуатації систем оповіщення про пожежу та управління евакуацією людей у будинках і спорудах; Правила пожежної безпеки для культових споруд [17]; процедури щодо проведення службових розслідувань у разі виникнення пожеж [18] та ін.

Деякі нормативно-правові акти було видано окремими та спільними наказами інших державних органів: МНС України та Держпідприємство України – Ліцензійні умови проведення господарської діяльності з проведення випробувань на пожежну небезпеку речовин, матеріалів, будівельних конструкцій, виробів і обладнання; Мінпаливенерго України – Положення про порядок розслідування підземних пожеж на вугільних шахтах [14]; МНС України та МОЗ України – порядок інформування органів державного пожежного нагляду про звернення чи доставку до медичних закладів осіб з тілесними ушкодженнями чи отруєннями, отриманими під час пожеж [15]; МО України – Положення про пожежну безпеку в Збройних Силах України; Служба безпеки України та МНС України – Інструкція про порядок здійснення державного пожежного нагляду на об'єктах Служби безпеки України та взаємодію підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС і Служби безпеки України під час гасіння пожеж та ліквідації надзвичайних ситуацій [16] та ін.

Указом Президента України від 19 грудня 2003 року № 1467/2003 була затверджена Державна програма перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року [19].

Важливого значення для зміцнення державного управління у сфері ПБ мав Указ Президента України від 10 жовтня 2005 р. №1430/2005, яким було затверджено Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [20]. У Положенні визначені конкретні завдання та обов'язки міністерства щодо забезпечення пожежної безпеки в державі.

Постановою КМ України від 25 лютого 2009 р. №136 було введено в дію Положення про добровільну пожежну дружину (команду)» [17].

Таким чином, починаючи з 2003 р. було прийнято низку нормативно-правових актів у сфері ПБ, якими була удосконалена структура органів державного управління в сфері ПБ і які забезпечували регулювання порядку посилення пожежної безпеки на об'єктах державних органів і організацій.

З метою забезпечення надійного захисту населення, навколишнього природного середовища та небезпечних об'єктів, об'єктів підвищеної небезпеки, об'єктів з масовим перебуванням людей і населених пунктів від пожеж, підвищення рівня протипожежного захисту та створення сприятливих умов для реалізації державної політики в сфері ПБ постановою КМ України від 27 червня 2012 р. № 590 була затверджена «Державна цільова соціальна програма забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки». При цьому розв'язання проблеми забезпечення пожежної безпеки полягало в комплексному поетапному вирішенні проблемних питань у сфері ПБ, у тому числі і шляхом підвищенні ефективності управління з боку органів

державної влади та органів місцевого самоврядування з питань забезпечення пожежної безпеки, а також удосконаленням законодавчої, науково-технічної і ресурсної бази [21].

Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 392/2011 «Питання Державної інспекції техногенної безпеки України» Державний департамент пожежної безпеки разом із Державною інспекцією цивільного захисту та техногенної безпеки реорганізовані у Державну інспекцію техногенної безпеки України, з передачею останній підпорядкованих Державному департаменту пожежної безпеки та Державній інспекції цивільного захисту та техногенної безпеки органів управління і підрозділів з одночасним виведенням їх зі складу Міністерства надзвичайних ситуацій України [22].

Прийняттям 2 жовтня 2012 р. Кодексу цивільного захисту України було усунуто існуючі суперечності та дублювання законодавства у сфері цивільного захисту, до якої входить і сфера ПБ, розмежовані повноваження і функції центральних і місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання у зазначеній сфері, визначені в єдиному законодавчому акті засади державної політики у сфері цивільного захисту [23].

При цьому втратила чинність низка законодавчих і нормативно-правових актів, у тому числі Закон України «Про пожежну безпеку».

У межах заходів з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади Указом Президента України від 24.12.2012 р. № 726 утворено Державну службу України з надзвичайних ситуацій шляхом реорганізації Міністерства надзвичайних ситуацій України та Державної інспекції техногенної безпеки України [24]. Управління Службою здійснювалося Кабінетом Міністрів через Міністра оборони України. У рамках вирішення питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій постановою КМ України від 25 квітня 2014 р. її діяльність стала спрямовуватися та координуватися КМ України знову, як і в перший історичний період, через Міністра внутрішніх справ України, хоча преамбула з визначення необхідності таких змін у постанові не наведена [25].

Висновки. Аналіз стану та особливостей нормативно-правового забезпечення державного управління сферою ПБ в Україні дає змогу переконатися в тому, що воно являє собою досить чітку, ієрархічну та органічно взаємозалежну систему нормативно-правових актів, яка в основному відповідає сучасним запитам суспільства, хоча і потребує вдосконалення. Результати проведеного дослідження дозволяють також зробити висновок про те, що у межах чинного законодавства стосовно сфери ПБ в Україні значна увага приділяється реалізації функції регулювання, у наслідок чого питання нормативного забезпечення державного управління сферою ПБ з позиції реалізації організуючих і координуючих впливів на всі складові сфери ПБ залишаються поки ще недостатньо вивченими.

Список використаних джерел:

1. Пожежна безпека в Україні. Нормативна база / упорядник О. М. Роїна. – [2-ге видання]. – К. : КНТ, 2006. – 360 с.
2. Про заходи щодо виконання Закону України «Про пожежну безпеку»: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 1994 р. №508 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://budstandart.ua/read/document/body/id/3096948>.
3. Про затвердження Положення про добровільні пожежні дружини (команди) та Типового положення про пожежно-технічну комісію: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 27 вересня 1994 р. №521 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/REG458.html.
4. Про затвердження Положення про сільську пожежну охорону: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17 листопада 1994 р. № 626 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0296-94>.
5. Про затвердження Державної програми забезпечення пожежної безпеки на 1995-2000 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1995 р. № 238 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kodeksy.com.ua/norm_akt/source-КМУ/type-Постанова/238-95-п-03.04.1995.htm.
6. Типове положення про відомчу пожежну (пожежно-сторожову) охорону / Пожежна безпека в Україні / упоряд. О. М. Ройна. – К. : КНТ, 2006. – С. 168–173.
7. Про введення в дію Правил пожежної безпеки в Україні: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 червня 1995 р. № 400 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1033.119.3&nobreak=1>.
8. Конституція України (із змінами). – Харків : «ФОЛІО», 2006. – 48 с.
9. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 серпня 1998 р. № 1198 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1059.965.7&nobreak=1>.

10. Ліпінський В. В. Правове забезпечення пожежної безпеки в Україні: [навчальний посібник] / В. В. Ліпінський; за заг. ред. д.ю.н., проф. С. В. Петкова. – 2011. – 184 с.
11. Про затвердження Програми забезпечення пожежної безпеки на період до 2010 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 липня 2002 р. № 870 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/870-2002-п>.
12. Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 27 січня 2003 року № 47/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua>.
13. Про внесення змін до Положення про Державний департамент пожежної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2010 р. № 1016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до док.: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/KP041016.html.
14. Законодавче забезпечення техногенної та природної безпеки / Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2004 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2004.html.
15. Законодавче забезпечення техногенної та природної безпеки / Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2005 році. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2005.html.
16. Нормативно-правове забезпечення техногенної та природної безпеки / Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2006 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2006.html.
17. Нормативно-правове забезпечення техногенної та природної безпеки / Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2009 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2009.html.
18. Нормативно-правове забезпечення у сфері цивільного захисту / Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2011 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mns.gov.ua/content/nasdopovid2011.html>.
19. Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року: Указ Президента України від 19 грудня 2003 року № 1467/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1467/2003>.
20. Про Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи: Указ Президента України від 10 жовтня 2005 р. № 1430/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mns.gov.ua/news/167.html>.
21. Про затвердження Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012-2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2012 р. № 590 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/590-2012-п/print1392565236937659>.
22. Питання Державної інспекції техногенної безпеки України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 392/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://president.gov.ua/documents/13361.html>.
23. Кодекс цивільного захисту України: закон від 2 жовтня 2012 р. №5403-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/page7>.
24. Про деякі заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 24 грудня 2012 р. №726 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/U726_12.html.
25. Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2014 р. № 120 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>.

** Андрієнко Микола Васильович – кандидат історичних наук.*