

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті здійснено дослідження поняття і сутності дефініцій «сфера пожежної безпеки» та «державне управління сферою пожежної безпеки» і запропоноване їх введення в науковий та практичний обіг.

Ключові слова: пожежна безпека, сфера пожежної безпеки, державне управління.

Андрієнко Н. В. Понятие и сущность государственного управления сферой пожарной безопасности.

В статье осуществлено исследование понятия и сущности дефиниций «сфера пожарной безопасности» и «государственное управление сферой пожарной безопасности» и предложено их введение в научное и практическое применение.

Ключевые слова: пожарная безопасность, сфера пожарной безопасности, государственное управление.

Andrienko M. V. Concept and Substance of Public Administration in the Sphere of Fire Safety.

The article studies the concept and the nature of the definitions «fire safety sphere» and «public administration of fire safety» and their introduction is offered to scientific and practical application.

Key words: fire safety, field of fire safety, public administration.

Дефініція «сфера пожежної безпеки» на теперішній час використовується без конкретизації змістовного його визначення як в теорії так і в практиці, а дефініція «державне управління сферою пожежної безпеки» взагалі не має трактування. Це обумовлено тим, що термін «сфера пожежної безпеки» за своїм змістом ще залишається в площині перспективних наукових досліджень. Найбільш визначеним при цьому вважається термін «пожежна безпека».

Постановка проблематики. Існує нагальна потреба у дослідженні дефініцій «сфера пожежної безпеки» та «державне управління сферою пожежної безпеки» з подальшим їх введенням в науковий та практичний обіг.

Викладення основного матеріалу. Враховуючи важливість забезпечення необхідного рівня пожежної безпеки, та з урахуванням удосконаленого автором змісту «пожежна безпека» – це сукупність урегульованих нормативно-правовими актами суспільних відносин, спрямованих на створення таких внутрішніх і зовнішніх умов існування будь-якого об'єкта чи особи, що виключається неприпустимий ризик виникнення та розвитку пожежі, забезпечується запобігання можливості впливу небезпечних факторів пожежі на людей, матеріальні цінності та довкілля, а також попередньо впроваджуються заходи, які будуть сприяти гасінню пожеж – визначимо портрет характерних рис пожежної безпеки.

Пожежна безпека (ПБ) являє собою важливу складову суспільних відносин. Вона має історичне підґрунтя і вважається фахівцями важливою складовою національної безпеки, хоча це безпосередньо і невідображене в Законі України «Про основи національної безпеки України».

Пожежна безпека є обов'язковою умовою професійної діяльності та життєдіяльності будь-якого суб'єкта господарювання, посадової особи та громадянина і вимагає забезпечення необхідного її рівня. Вона вимагає цілеспрямованого створення умов, за яких виключається неприпустимий ризик виникнення пожежі [1, с. 35]. Пожежна безпека передбачає також створення необхідних умов для запобігання можливості впливу небезпечних факторів пожежі на людей, матеріальні цінності та довкілля і потребує завчасного впровадження низки заходів, які будуть сприяти успішному гасінню пожежі у випадку її виникнення.

Створення необхідних умов для забезпечення потрібного рівня пожежної безпеки відбувається у сфері ПБ. Результати проведених нами досліджень указують на застосування терміну «сфера пожежної безпеки» у діяльності як органів державної влади та місцевого самоуправління, так і різноманітних державних та недержавних структур. Незважаючи на це, він вважається новим для використання як в нормотворчій діяльності, так і в сфері наукових досліджень. У зв'язку з цим термін потребує чіткого змістовного наповнення.

При цьому слід зазначити, що термін «сфера пожежної безпеки» складається з поєднання термінів «сфера» та «пожежна безпека». Літературні джерела трактують по-різному зміст терміну

«сфера». Так, наприклад, у Радянському енциклопедичному словнику під терміном «сфера» розуміються межі розповсюдження чогось [2, с. 1288], а Політехнічний словник містить трактування сфери, у перекладі з грецького, як куля чи поверхня кулі [3, с. 481].

Відомий тлумачний словник В. Даля подає зміст терміну «сфера» в якості відомого, але чимось обмеженого простору [4, с. 368]. Новий тлумачний словник української мови визначає «сферу» в якості галузі знань, виробництва, мистецтва тощо, а також як сукупність умов, середовище, в яких що-небудь відбувається [5, с. 489].

Більш змістовним для розуміння змісту терміна «сфера», на нашу думку, можна вважати зміст терміна «сфера послуг», що був наведений у свій час у словнику «Научно-технический прогресс» (1987): сукупність галузей народного господарства і видів діяльності, що задовольняють потреби людей у матеріальних і не матеріальних послугах [6, с. 321].

Таким чином, характеристиками сфери, як середовища, є конкретне призначення, відповідні межі, сукупність різноманітних складових з внутрішньою єдністю.

Виходячи з наведених визначень змісту термінів «сфера» і «пожежна безпека», треба звернути увагу на те, що мають місце декілька складових, які безпосередньо характеризують сферу ПБ. Це, по-перше, утворене державою середовище, в якому створюються необхідні умови для забезпечення потрібного рівня пожежної безпеки під час здійснення різноманітних видів повсякденної життєдіяльності та професійної діяльності людини в різних галузях господарства, і, по-друге, це середовище з внутрішньою єдністю.

Таким чином, термін «сфера пожежної безпеки» може бути запропонований до викладення з таким змістом: *сфера пожежної безпеки – це утворене державою середовище з внутрішньою єдністю, що охоплює різні галузі господарства і в якому створюються необхідні умови для забезпечення потрібного рівня пожежної безпеки під час здійснення різноманітних видів професійної діяльності та повсякденної життєдіяльності людини.*

Логічним є і те, що сфера ПБ охоплює також наземний, водний (річка, озеро, море, океан тощо) і повітряний простори, у межах яких на конкретних об'єктах (завод, фабрика, торговельний центр, кінотеатр, морський лайнер, риболовецьке судно, пасажирський літак, вертоліт, будинок, квартири тощо) чи у довіллі відбувається професійна діяльність чи повсякденна життєдіяльність людини.

Уведення в обіг терміну «сфера пожежної безпеки» дозволяє перейти до визначення змісту словосполучення «державне управління сферою пожежної безпеки».

При цьому слід відмітити, що термін «державне управління» вважається достатньо визначеним і, разом з тим, має властивість еволюціонувати за змістом. Підтвердженням цьому є існування різноманітного змістовного його навантаження у різних авторів. Так, відомий російський вчений Г. В. Атаманчук у праці «Теория государственного управления» (1997) визначав державне управління як «практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу» [7, с. 19].

Фахівець радянських часів Б. П. Курашвилі пропонував розуміти державне управління як «діяльність усього державного апарата по регулюванню суспільних відносин, по управлінню як суспільними, так і його власними справами» [8, с. 11].

Французький фахівець Б. Гурне в одноособовій праці «Державне управління» (1993) під державним управлінням розумів адміністративну діяльність провладних органів по виконанню адміністративних функцій [9, с. 25].

На думку М. Райта, яка наведена в аналогічній за назвою праці «Державне управління» (1994), зміст державного управління слід визначати таким чином: 1. Це спільні зусилля певної групи в контексті держави. 2. Охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також їхній взаємозв'язок. 3. Виконує важливу роль у формуванні державної політики, а також є частиною політичного процесу. 4. Істотно відрізняється від приватного управління. 5. Тісно пов'язане з чисельними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг [10, с. 295].

У розумінні В. В. Цветкова та його авторської команди «державне управління – це форма практичної реалізації виконавчої влади» [11, с. 9].

У колективній праці за загальною редакцією В. Б. Авер'янова «Державне управління: Теорія і практика» (1998) державне управління визначено як діяльність особливого роду, зміст якої полягає у виконанні правових актів шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси [12, с. 17–18].

Цікавим можна вважати підхід до визначення державного управління, запропонований Ф. Шамхаловим і наведений у його монографії «Теория государственного управления» (2002). Автор запропонував розглядати державне управління як організуючу, виконавчо-розпорядчу діяльність органів держави, яка здійснюється ними на підставі та на виконання законів і яка являє собою повсякденне практичне виконання функцій держави [13, с. 542].

Колектив українських авторів під керівництвом професора А. Мельника в праці «Державне управління» (2003) розглядав державне управління як цілеспрямований вплив держави на суспільну систему в цілому або на окремі її ланки, на стан і розвиток суспільних процесів, на свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою реалізації державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, в інтересах оптимального функціонування та розвитку держави [14, с. 191].

Інший колектив вже російських авторів у праці «Основы теории государственного управления» (2005), базуючись на розумінні загального та специфічного у державному управлінні, на характерному для його сутності впливу державних власних інститутів на суспільство, запропонував розглядати державне управління як специфічний тип соціального управління, яке являє собою вплив на суспільство з метою його упорядкування, збереження якісної специфіки, удосконалення та розвитку [15, с. 16].

Відомі українські фахівці державного управління в монографії «Теоретичні аспекти державного управління» (2011) з урахуванням конституційного поділу державної влади в Україні запропонували розглядати державне управління як «діяльність органів всіх галузей державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) по виробленню й здійсненню регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються» [16, с. 94].

Виходячи з вище наведених варіантів визначень дефініції «державне управління», треба зазначити, що державному управлінню притаманні такі риси: специфічний вид діяльності органів влади; частина політичного процесу; виробляються та здійснюються регулюючі, організуючі та координуючі впливи на всі сфери суспільства, суспільні явища, на свідомість, поведінку та діяльність особи й громадянина та інші процеси; спрямоване на задоволення потреб суспільства; забезпечує здійснення повсякденного практичного виконання функцій держави.

Незважаючи на вдалість майже всіх визначень, слід здійснити їх уточнення з урахуванням визначення, наведеного у фаховій статті Н. Р. Нижник і М. В. Паладія [17]. Цей крок у дослідженні обумовлений тим, що діяльність органів усіх гілок влади є системною, відбувається повсякденно та цілеспрямовано, є взаємопов'язаною в часі і просторі, лінійно й ієрархічно організованою.

З урахуванням результатів проведеного аналізу та деяких необхідних уточнень *державне управління* будемо розуміти як *повсякденну та цілеспрямовану, взаємопов'язану в часі й просторі, лінійно та ієрархічно організовану діяльність органів усіх гілок державної влади з вироблення і здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери життєдіяльності суспільства та особи з метою задоволення існуючих потреб, що змінюються з часом під впливом дії різноманітних факторів*.

Уточнення змісту терміна «державне управління» дозволяє перейти до обґрунтування змісту іншого важливого терміну «державне управління сферою пожежної безпеки».

Разом з тим, це вимагає додаткового дослідження обґрунтованості та доцільності застосування дефініції «державне управління пожежною безпекою», яке використовується низкою різних авторів.

Так, наприклад, В. Доманський у результаті проведених досліджень наголошує, 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 своїх прав і свобод, надання фізичним та юридичним особам різноманітних послуг з питань запобігання пожежам, ліквідації надзвичайних ситуацій пожежного характеру, удосконалення рятувальної справи» [18, с. 220].

У свою чергу автори статті «Місце та роль державного управління у системі забезпечення пожежної безпеки» (2010) визначили державне управління пожежною безпекою як специфічний вид державного управління, який охоплює соціально-економічну, культурну, політичну та інші сфери суспільного життя [19, с. 119].

В. Ю. Назаренко, досліджуючи поняття та сутність державного управління, звернув увагу на те, що державне управління пожежною безпекою є складовим елементом загальної системи державного управління в Україні, а його метою є забезпечення динамічно стійкого стану, за якого об'єктивно відсутні, виключені чи попереджені пожежі, їх причини та джерела [20].

У колективній праці за редакцією професора М. А. Кришталія «Основи державного управління у сфері пожежної безпеки» (2012) запропоноване розглядати державне управління пожежною безпекою в якості специфічного виду державного управління, яке поширюється на соціальну, економічну, політичну, культурну та інші сфери суспільного життя [21, с. 47–48].

Не зменшуючи наукової та практичної значущості праць вище зазначених фахівців і науковців, слід наголосити на тому, що пожежна безпека характеризує стан будь-якого конкретного об'єкта (адміністративна будівля, складське приміщення, розважальний центр, мегамаркет, кінотеатр, ділянка лісу, залізничний транспорт, автомобільний транспорт, морські судна, повітряні судна тощо) по відношенню до виникнення небезпечного та загрозового фактору – вогню і являє собою сукупність урегульованих нормативно-правовими актами суспільних відносин. У зв'язку з цим застосування категорії «державне управління» до пожежної безпеки, як такої, не зовсім коректно, тому що пожежної безпеки без зв'язку з конкретним об'єктом не існує, у результаті чого не вимагається такий рівень управління.

При цьому, різноманітні об'єкти можуть бути розташовані на суші, морі чи знаходитися в повітрі, об'єднуватися, наприклад, у рамках одного міністерства чи регіону, тобто знаходитися в межах відповідного середовища, в якому мають створюватися необхідні умови для забезпечення потрібного рівня пожежної безпеки для низки об'єктів під час здійснення різноманітних видів професійної діяльності чи повсякденної життєдіяльності людини.

Таким чином, більш коректнішим, на нашу думку, буде застосування державного управління до сфери ПБ, розуміючи при цьому, що державне управління сферою ПБ є специфічним видом державного управління.

Отже, державне управління сферою пожежної безпеки, як специфічний вид державного управління, являє собою повсякденну та цілеспрямовану, взаємопов'язану в часі й просторі, лінійно та ієрархічно організовану діяльність органів усіх гілок державної влади з вироблення і здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на сферу пожежної безпеки.

Висновки. Обґрунтоване визначення поняття і сутності дефініцій «сфера пожежної безпеки» та «державне управління сферою пожежної безпеки» дозволяє ввести останні в науковий та практичний обіг.

Список використаних джерел:

1. Правила пожежної безпеки в Україні / Пожежна безпека в Україні. Нормативна база / Упорядник О. М. Роїна. – [2-ге видання]. – К. : КНТ, 2006. – 168 с.
2. Сфера // Советский энциклопедический словарь. – М. : Изд-во «Советская энциклопедия», 1985. – 1325 с.
3. Сфера // Политехнический словарь. – М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1977. – 621 с.
4. Сфера / Даль В. // Толковый словарь живого великорусского языка. Т. IV Р–V. – М. : Изд-во «Русский язык», 1982. – 741 с.
5. Сфера // Новый тлумачний словник української мови. П–Я. Т 3. – К. : Вид-во «Аконіт», 2006. – 519 с.
6. Сфера услуг // Научно-технический прогресс: [словарь] / Сост. В. Г. Горохов, В. Ф. Халипов. – М. : Политиздат, 1987. – 366 с.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления: [курс лекций] / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.
8. Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления / Б. П. Курашвили. – М. : Наука, 1987. – 294 с.
9. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; перекл. з франц. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
10. Райт Г. Державне управління / Г. Райт ; перекл. з англ. – К. : Основи, 1994. – 432 с.
11. Державне управління як основний різновид соціального управління // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Колектив авторів; наук. кер. Цветков В. В. – К. : Оріяни, 1998. – 221 с.
12. Державне управління: Теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

13. Шамхалов Ф. Теория государственного управления : [монографія] / Ф. Шамхалов. – М. : Экономика, 2002. – 638 с.
14. Державне управління : [навч. посібник] / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко]; за ред. д. е. н., проф. А. Мельник. – К. : «Знання-Прес», 2008. – 343 с.
15. Зеркин Д. П. Основы теории государственного управления : [курс лекцій] / Д. П. Зеркин, В. Г. Игнатов. – [Изд. 2-е, доп. и перераб.]. – Ростов-на-Дону : Изд. Центр «МарТ», 2005. – 512 с.
16. Нижник Н. Р. Теоретичні аспекти державного управління : [монографія] / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов. – Чернівці: Технодрук, 2011. – 248 с.
17. Нижник Н. Р. Поняття та сутність державного управління сферою інтелектуальної власності України / Н. Р. Нижник, М. В. Паладій // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 1(4). – С. 188–193.
18. 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. – Київ, 2004. – 258 с.
19. Щерба Т. О. Місце та роль державного управління у системі забезпечення пожежної безпеки / Т. О. Щерба, К. М. Пасинчук // Пожежна безпека: теорія і практика. – 2010. – № 6. – С. 119–124.
20. Назаренко В. Поняття та сутність державного управління пожежною безпекою в Україні [Електронний ресурс] / В. Назаренко. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-4/doc/1/07.pdf>.
21. Основы державного управління у сфері пожежної безпеки : [навчально-методичний посібник] / [Ю. М. Горбаченко, Г. С. Грибенюк, А. М. Капля, А. М. Кришталь та ін.] – Черкаси : АПБ ім. Героїв Чорнобиля, 2012. – 192 с.

**Андрієнко Микола Васильович – кандидат історичних наук.*