

УДК 351.746: 614.8

В. Ю. НАЗАРЕНКО

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ БЕЗПЕКОЮ В УКРАЇНІ

Надано визначення організаційно-правовому механізму державного управління пожежною безпекою. Здійснено аналіз складових організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою.

Ключові слова: державне управління; пожежна безпека; організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою.

A definition of the legal-organizational mechanism for public administration of fire safety has been given. The constituents of the legal-organizational mechanism for public administration of fire safety have been analyzed.

Key words: public administration, fire safety, legal-organizational mechanism for public administration of fire safety.

З початку проведення досліджень у галузі “Державне управління” науковців 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 взагалі і організаційно-правовому механізму державного управління пожежною безпекою зокрема.

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

У той же час, на теренах української науки, питанню розробки конкретних висновків і пропозицій щодо вдосконалення організаційного і правового механізму державного управління пожежною безпекою в Україні присвячено не надто багато наукових праць. У цьому контексті можна згадати дослідження В. Доманського, який, вивчаючи пожежну безпеку як складову національної безпеки України та іманентну функцію держави, наголошував, що “організаційно-

правові аспекти розвитку системи забезпечення пожежної безпеки в Україні є одними з ключових питань національної безпеки, оскільки вони стосуються не просто участі пожежної охорони України в ліквідації тих або інших негативних факторів, а її спроможності запобігати появі подібних факторів шляхом використання важелів адміністративно-правового управління” [1].

Аналізуючи праці інших науковців [3; 11–14], можна дійти висновку, що в кожному конкретному випадку автори розглядали різні аспекти та підходи до вивчення організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою. У той же час, поза увагою залишався саме організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою з його цілями, принципами, функціями, методами, інформацією, технологією та технічними засоби, що призводило до втрати комплексності у вищезгаданих дослідженнях.

Мета статті – розробка та обґрунтування організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою в Україні, що буде спрямований на розв’язання проблем, пов’язаних з безпечною життєдіяльністю людини, суспільства і держави в цілому.

Системність кожного окремого дослідження полягає в тому, наскільки повно зроблено аналіз складових досліджуваного об’єкта. У нашому випадку об’єктом виступає організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою в Україні. Тому спочатку надамо визначення власне зазначеному механізму, а потім, через характеристику його складових, обґрунтуємо потребу застосування у державному управлінні пожежною безпекою.

Зупинимось на визначенні поняття “організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою” шляхом використання фразеологічного аналізу та розбиття поняття на окремі фразеологічні сполучення, а саме: “організаційно-правовий механізм державного управління” та “пожежна безпека”.

Досліджуючи організаційно-правовий механізм державного управління, слід зупинитись, власне на визначенні механізму державного управління.

На нашу думку, одне із точних визначень механізму державного управління надано в “Енциклопедії 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” [5].

Розглядаючи механізм державного управління як систему, О. Федорчак наголошує, що така система “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” [15].

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 – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті 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” [10].

У працях окремих науковців можна знайти й визначення конкретно організаційно-правового механізму державного управління. Так, М. Попов, досліджуючи організаційно-правовий механізм державного управління у сфері гендерної політики, наголошує, що “щодо гендерної сфери: 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” [6]. У свою чергу, Г. Фердман підкреслює, що “організаційно-правовий механізм державного управління – це сукупність управлінських ланок, що розміщені в суворій супідлеглості і забезпечують взаємозв’язок між управлінською та керованою системами на основі комплексу прийомів, засобів і способів юридичного впливу” [16].

Отже, 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.

Аналіз нормативно-правової бази щодо пожежної безпеки в Україні дозволяє погодитись з тим, що “пожежна безпека – це відсутність неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж та пов’язаної з ними можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю” [2; 9].

Ураховуючи значення фразеологічних сполучень надамо визначення поняття “організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою”, під яким ми, власне, розуміємо діяльність публічних інституцій, які діють на основі конституційно-правових норм і створенні 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.

Як наголошують науковці, “склад елементів та порядок функціонування механізму державного управління визначається метою, засобами впливу на об’єкт, зв’язками між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. Обов’язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби” [5].

Отже, є потреба зупинитись на аналізі саме обов'язкових складових організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою.

З повною відповідальністю можна наголосити на тому, що організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою має декілька цілей, а саме:

- вироблення та реалізація 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 обгрунтоване 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 і 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 сн: в 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 в 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: примус; переконання; адміністративні; психологічні.

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

Зупинимось детальніше на їх характеристичі. Загальні методи впливу поділяються на примус та переконання. Примус складається з дисциплінарних, адміністративних, матеріальних, кримінально-процесуальних заходів. Сутність його полягає у формуванні поведінки об'єкта управління проти його волі, при цьому 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.

Переконання складається із таких заходів: агітації, виховання, роз'яснення, показ позитивного досвіду, заохочення, обговорення поведінки. Ці заходи являють

собою заходи правового і неправового характеру, які проводяться державними та громадськими органами, з метою формування у 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 на: адміністративно-правові та адміністративно-організаційні методи. Адміністративно-правові 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: 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: 1) використання приписів (установлення обов'язків); 2) встановлення заборон; 3) 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 прогнозуються 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 в разі загрози або виникнення пожежі та поведінку, якої слід дотримуватися.

У свою чергу, до технологій і 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, запропоноване визначення організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою розкриває сутність його функціонування, яке спрямоване на вироблення та реалізацію державної політики у сфері пожежної безпеки.

Як і кожному механізмові державного управління організаційно-правовому механізмові державного управління пожежною безпекою властивий набір загальноприйнятих складових, а саме наявні цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби.

З огляду на зазначене слід наголосити на тому, що подальші дослідження організаційно-правового механізмові державного управління пожежною безпекою мають бути спрямовані на вдосконалення як кожної окремою складовою, так і всього механізмові в цілому, що в результаті має привести до покращання стану пожежної безпеки в державі.

Література:

1. *Доманський В. А.* Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки) : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 / В. А. Доманський. – Х., 2004. – С. 10.

2. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] від 02.10.2012 р. № 403-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403%D0%B0-17/paran5#n5>.

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

4. *Коротич О. Б.* Державне управління регіональним розвитком країни : визначення основних понять / О. Б. Коротич // Вісник економічної науки України. – 2010. – № 2. – С. 57–61.

5. Механізми державного управління / [Г. С. Одінцева, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова та ін.] // 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 (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. – С. 375–376.

6. *Попов М. П.* Організаційно-правовий механізм державного управління в сфері гендерної політики : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / М. П. Попов. – Одеса, 2006. – С. 10.

7. Про деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 16.01.2013 р. № 20/2013. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/content/law.html>.

8. Про розподіл обов'язків Голови, першого заступника Голови та заступника Голови ДСНС України [Електронний ресурс] : Наказ Державної

служби України з надзвичайних ситуацій від 04.02.2013 р. № 5. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/files/2013/3/12/5-1.pdf>.

9. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012 – 2015 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2010 р. № 2348-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2348-2010-%D1%80>.

10. *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.

11. *Стащенко С. І.* Протипожежна діяльність земств Лівобережної України : дис. ... к.і.н. : спец. 07.00.01 “Історія України” / С. І. Стащенко. – Черкаси, 2004. – 182 с.

12. *Тараненко С. П.* Протипожежна діяльність органів місцевого управління в Південній Україні в другій половині XIX – початку XX ст. : історичний аспект : дис. ... к.і.н. : спец. 07.00.01 “Історія України” / С. П. Тараненко. – Черкаси, 2007. – 201 с.

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

14. *Удод М. В.* Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / М. В. Удод. – Ірпінь, 2004. – 219 с.

15. *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.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Edu/2008_14_15/fail/Fedorchak.pdf.

16. *Фердман Г. П.* Механізми протидії проявам тероризму на залізничному транспорті України : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” [Електронний ресурс] / Г. П. Фердман. – Одеса, 2006. – Режим доступу : http://www.br.com.ua/referats/dysertacii_ta_autoreferaty/81710-9.html.

Надійшла до редколегії 10.09.2013 р.