

Микола Андрієнко

докторант НАДУ при Президентіві України, к.і.н.

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

У статті досліджено організаційні засади здійснення державного управління сферою пожежної безпеки в Україні, структуровано вертикаль державного управління сферою пожежної безпеки, встановлено існування інформаційного зворотного зв'язку, виявлено спеціалізацію органів управління в межах сфери пожежної безпеки, а також визначено функції державного управління, які були реалізовані в межах сфери пожежної безпеки протягом трьох історичних відрізків.

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

Mykola Andrienko

BASICS OF ORGANIZATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF FIRE SAFETY IN UKRAINE

The article covers the study of organizational basis of public administration in the field of fire safety in Ukraine, the outline of hierarchy of the public administration, evidence in favor of the presence of informational feedback, identification of the profile of control bodies in the field of fire safety, as well as the definition of the functions of public administration, implemented within this field during three historical periods.

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

Николай Андриенко

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УКРАИНЕ

В статье исследованы организационные основы осуществления государственного управления сферой пожарной безопасности в Украине, структурирована вертикаль государственного управления сферой пожарной безопасности, установлено существование информационной обратной связи, выявлена специализация органов управления в пределах сферы пожарной безопасности, а также определены функции государственного управления, реализованные в пределах сферы пожарной безопасности на протяжении трех исторических отрезков.

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

Дослідженнями стану та питаннями здійснення державного управління сферою пожежної безпеки (далі – ПБ) в Україні займалася низка відомих українських фахівців і вчених, до складу яких входили: В. М. Андрієнко, А. В. Антонов, П. С. Атаманчук, М. В. Болотських, Ю. М. Горбаченко, В. А. Доманський, О. І. Запорожець, В. В. Ліпінський, С. Д. Коваленко, М. О. Колегаєв, М. А. Кришталь, М. М. Кулешов, В. К. Окнян, А. С. Рогозін, А. П. Рожков, П. П. Томко, О. О. Труш, С. І. Сташенко, І. П. Соколовський, М. В. Удод, Б. Б. Хіжняк, В. М. Шоботов, Т. М. Шерба та ін. Разом з тим, дослідження відбувалися без акцентування уваги на організаційних особливостях, систематизація яких дозволила би структурувати як вертикаль державного управління сферою ПБ, так і ознаки та вид зворотного зв'язку, виявити спеціалізацію органів управління в рамках сфери ПБ, а також визначити функції державного управління, які були реалізовані у межах сфери пожежної безпеки в Україні протягом трьох історичних відрізків.

Мета статті – систематизувати організаційні особливості здійснення державного управління сферою пожежної безпеки в Україні протягом трьох історичних відрізків.

Перший етап становлення системи державного управління сферою пожежної безпеки (далі – ПБ) (1991-2003 рр.) став періодом закладання необхідного законодавчого фундаменту та утворення потрібних організаційних структур з питань пожежної безпеки в незалежній державі.

Як показує аналіз, кардинальних змін у системі державного управління сферою ПБ не відбулося до прийняття Закону України «Про пожежну безпеку», який набув чинності з 1994 р. Згідно з вищезазначеним законом, 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 [1].

Складність і різноманітність завдань, пов'язаних із забезпеченням пожежної безпеки, з попередженням і гасінням пожеж, обумовили необхідність безпосередньої участі в цьому процесі державних, громадських та інших організацій. Залежно від призначення та функцій ці організації були наділені певними повноваженнями і були складовими загальної системи ПБ держави.

Законом України «Про пожежну безпеку» центральним органам виконавчої влади, Раді Міністрів Республі-

ки Крим, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого та регіонального самоврядування в межах своєї компетенції було доручено організувати розроблення та впровадження у відповідних галузях і регіонах організаційних і науково-технічних заходів щодо запобігання пожежам та їх гасіння, забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і об'єктів.

Структура органів державного управління сферою ПБ у першій історичний період стала більш розгалуженою, ніж за часи СРСР. Відповідно до Конституції України, вищою ланкою є Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України [2]. Структурно систему органів державного управління сферою ПБ можна уявити з таких підсистем, як: органи законодавчої влади, органи виконавчої влади (центрального і місцевого рівня), органи державної влади, що не відносяться до конституційних гілок влади. До суб'єктів впливу відносяться також і органи місцевого самоврядування: обласні ради, міські ради, Київська і Севастопольська міські ради, районні ради, районні ради у містах, сільські ради та селищні ради.

У структурі ВР України діяв Комітет з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи (до 1998 р. – Комісія з питань чорнобильської катастрофи), до компетенції якого відносились питання функціонування сфери ПБ. Безпосередньо питаннями пожежної безпеки займався підкомітет цивільного захисту населення, діяльності державних аварійно-рятувальних служб, пожежної безпеки [3].

Підсистема органів виконавчої влади вважається найбільш структурно та функціонально ускладненою по відношенню до інших підсистем. Структура її органів представлена вищим органом виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади прямого й опосередкованого впливу, а також структурними підрозділами місцевих органів виконавчої влади: міністерства, центральні органи виконавчої влади, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, інші центральні органи виконавчої влади України; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації (обласні, районні, районні у місті, міські та ін.)

КМ України, як вищий орган у системі органів виконавчої влади [2], у межах своєї компетенції видавав обов'язкові для виконання постанови і розпорядження щодо забезпечення сфери ПБ та управління нею.

У складі КМ України була утворена Постійна урядова комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, яка стала постійно чинним органом, який координує діяльність центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, пов'язану з безпекою і захистом населення, реагуванням у надзвичайних ситуаціях, а також здійсненням заходів щодо запобігання виникненню та ліквідації наслідків аварій, катастроф і стихійного лиха [4].

Особливе місце в загальній системі органів державного управління щодо забезпечення пожежної безпеки (до 2003 р.) займало МВС України, яке через підпорядковане йому Головне управління державної пожежної охорони виконувало низку функцій у сфері ПБ.

Положення про Державну пожежну охорону, затверджене постановою КМ України № 508 від 26. 07. 1994 р., уточнило призначення та структуру органів управління в сфері ПБ. Державна пожежна охорона була створена 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 входила до системи МВС. До її складу входили: Головне управління державної пожежної охорони МВС України, територіальні органи управління Головного управління державної пожежної охорони МВС в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, підрозділи, допоміжні служби, науково-дослідні установи, пожежно-технічні навчальні заклади, підприємства [5].

Пожежна охорона поділялася на державну, відомчу, сільську і добровільну. Особливістю державної пожежної охорони стало те, що вона формувалась на базі існуючих воєнізованої та професійної пожежної охорони органів внутрішніх справ. Підрозділи відомчої пожежної (пожежно-сторожової) охорони створювалися на об'єктах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, перелік яких визначався КМ України. У сільських населених пунктах, де не було підрозділів Державної пожежної охорони, органами місцевої державної адміністрації створювалися сільські пожежні команди [5].

Рішення з питань ПБ, що належали до компетенції МВС України, вважалися обов'язковими для органів виконавчої влади, а також підприємств, установ, організацій і громадян.

Свою чергою, міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, згідно із Законом України «Про пожежну безпеку», доручалось проведення єдиної науково-технічної політики з питань ПБ, розроблення та реалізація комплексних заходів, спрямованих на поліпшення пожежної безпеки об'єктів, а також здійснення методичного керівництва та контролю за діяльністю підвідомчих об'єктів у сфері ПБ.

З метою вдосконалення роботи, пов'язаної із забезпеченням пожежної безпеки та контролем за її проведенням, в апаратах міністерств, інших центральних органів виконавчої влади створювалися служби пожежної безпеки.

Органи виконавчої влади, що здійснювали матеріально-технічне забезпечення виробництва найважливіших видів продукції, повинні були передбачати задоволення потреб пожежної охорони та об'єктів народного господарства в пожежній техніці, обладнанні, засобах протипожежного захисту.

Значну роль у забезпеченні пожежної безпеки, особливо в організації пожежно-профілактичної роботи, як і раніше, грала громадськість. Добровільне пожежне товариство об'єднувало на добровільних засадах громадян України, трудові колективи підприємств та організацій. Утворення ДПТ відповідно до ст.28 Закону України «Про пожежну безпеку» здійснювалося за територіально-виробничою ознакою незалежно від форм власності. Організації ДПТ створювалися в областях, районах, містах, на підприємствах, в установах і організаціях за місцем проживання громадян. Вищим керівним органом ДПТ є з'їзд [6].

До інших державних структур, які пов'язані з вирішенням питань у сфері ПБ, слід віднести Раду національної безпеки і оборони та Прокуратуру України. Рада національної безпеки і оборони, будучи координаційним органом при Президенті України, координує та здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади в сфері національної безпеки і оборони [7]. На Прокуратуру України покладено питання нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів КМ України, міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, органами державного і господарського

управління й контролю, Радою міністрів Автономної Республіки Крим місцевими Радами, їх виконавчими органами та ін. [2; 8].

Порівняльний аналіз створеної в незалежній Україні в першій історичний період системи органів державного управління сферою ПБ з тою, що була створена за часів СРСР, показав значну схожість цих двох систем за призначенням, завданнями та структурою. Помітна різниця відбулася в зміні економічних умов і забезпеченні функціонування сфери ПБ за умов становлення ринкової економіки в Україні.

З метою підвищення ефективності діяльності із забезпечення пожежної безпеки КМ України своєю постановою від 2 лютого 2002 р. № 112 утворив у складі МВС України на базі Головного управління державної пожежної охорони, що ліквідується, Державний департамент пожежної безпеки як урядовий орган державного управління. При цьому, Державний департамент пожежної безпеки став правонаступником Головного управління державної пожежної охорони. Положенням про Державний департамент пожежної безпеки (далі – Держпожебезпеки) було конкретизовано, що він є урядовим органом державного управління в сфері ПБ, діє у складі МВС України і йому підпорядковується, а також визначено, що Держпожебезпеки здійснює управління системою державної пожежної охорони, до складу якої входять територіальні органи, підрозділи, допоміжні служби, науково-дослідні установи, пожежно-технічні навчальні заклади, підприємства, Державний центр сертифікації виробів протипожежного призначення МВС (далі – органи та підрозділи державної пожежної охорони) [9].

Ключовим аспектом діяльності Держпожебезпеки, як урядового органу, з позиції організаційних засад державного управління стала координація в межах своїх повноважень діяльності міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівників організацій, установ та підприємств з питань удосконалення протипожежного захисту населених пунктів та об'єктів, формування основних напрямів економічної та науково-технічної політики щодо забезпечення пожежної безпеки у державі. При цьому обласні апарати МВС були звільнені від функцій щодо забезпечення пожежної безпеки об'єктів і населених пунктів.

Таким чином, у першій історичний період (1991–2003 рр.) відбулося створення системи органів державного управління сферою ПБ з відповідною вертикаллю управління, яка складалася з 6-ти рівнів. Зворотний зв'язок, особливо за управлінським напрямом, вважається не досить ефективним, що підтверджується вище проведеним в дисертації аналізом стану та результатів функціонування сфери ПБ в Україні в зазначений історичний період.

Другий історичний період (2003–2012 рр.) характеризується організаційними змінами в сфері ПБ, що призвело, відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного управління в сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій» від 27 січня 2003 р., до підпорядкування Держпожебезпеки як урядового органу державного управління, МНС України внаслідок недостатньої ефективності державного управління в сфері ПБ і нагальної потреби в його удосконаленні [10].

Держпожебезпеки МНС України залишився урядовим органом державного управління в сфері ПБ, відповідальним перед КМ України, підзвітним і підконтрольним МНС, а його керівник став заступником Міністра з пи-

тань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

Безпосереднє підпорядкування Держпожебезпеки МНС України, на нашу думку, було обумовлене не стільки актуальністю заходів щодо вдосконалення державного управління в сфері ПБ, як тим, що МНС України, яке було створене Указом Президента України від 28 жовтня 1996 р. на базі Міністерства України в справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та Штабу Цивільної оборони [11], з одного боку, не вистачало навантаження, яке відповідало би рівню Міністерства, а з іншого боку, необхідно було поступово інтегрувати потенціальні можливості аварійно-рятувальних служб та пожежної охорони для спільного вирішення завдань щодо запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру з урахуванням світового досвіду.

При цьому можна констатувати, що в період перебудови Держпожебезпеки МНС України кардинальних змін в структурі діяльності пожежної охорони не відбулося.

Оптимізація системи центральних органів виконавчої влади з метою усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління, яка відбулася в 2010 році згідно з Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», торкнулася і структури системи пожежної охорони в Україні та структури органів державного управління сферою ПБ [12].

Шляхом реорганізації Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи була створено декілька структур, у тому числі, Державну інспекцію техногенної безпеки України (Держтехногенбезпеки України). У цьому випадку складно констатувати факт оптимізації системи центральних органів виконавчої влади у зв'язку зі збільшенням не тільки їх кількості, але і організаційних заходів щодо забезпечення міжвідомчої взаємодії.

Держтехногенбезпеки України увійшла до системи органів виконавчої влади, а її діяльність була спрямована на забезпечення реалізації державної політики в сферах пожежної та техногенної безпеки, здійснення державного нагляду (контролю) у цих сферах, а також на здійснення контролю за станом цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру і діяльності аварійно-рятувальних служб. Було визначено, що діяльність Держтехногенбезпеки України спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра надзвичайних ситуацій України [13].

Державна цільова соціальна програма забезпечення пожежної безпеки вже на 2012–2015 роки, що була затверджена постановою КМ України від 27 червня 2012 р. № 590, передбачала впровадження організаційних засад функціонування системи протипожежного захисту на всіх рівнях, підвищення ефективності управління з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування (територіальний і диверсифікованості принципи) з питань забезпечення пожежної безпеки. Це дозволило би реалізувати територіальний принцип організації управління забезпеченням пожежної безпеки та покращити ситуацію з протипожежним захистом. Програма не була реалізована внаслідок того,

що урядова постанова достроково втратила чинність на підставі постанови КМ від 05.03.2014 р. № 71.

Прийняття 2 жовтня 2012 р. Кодексу цивільного захисту України, який введений в дію з 1 липня 2013 р., кардинально вплинуло на структуру завдань і органів управління та структуру пожежної охорони для забезпечення виконання завдань у сфері ПБ у зв'язку з відміною Закону України «Про пожежну безпеку» та Закону України «Про аварійно-рятувальні служби». Важливим аспектом КЦЗУ стало те, що в ньому визначено, що аварійно-рятувальне формування – це підрозділ аварійно-рятувальної служби, самостійний підрозділ, загін, центр, пожежно-рятувальний підрозділ (частина). Пожежно-рятувальні підрозділи (частини) увійшли до складу сил цивільного захисту.

Згідно з КЦКУ, необхідно було створити центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту з повноваженнями, визначеними статтею 17 Кодексу. Указом Президента України «Про деякі заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 р. № 726 утворено Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України), реорганізувавши Міністерство надзвичайних ситуацій України та Державну інспекцію техногенної безпеки України. Діяльність Державної служби України з надзвичайних ситуацій стала спрямовуватися і координуватися КМ України через Міністра оборони України [14].

Вихід зазначеного Указу Президента України став найкращою підставою для ствердження неефективності адміністративної реформи 2010 року – Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» – щодо створення МНС України та Державної інспекції техногенної безпеки України.

Водночас створення служби, а не міністерства, як органу державного управління, свідчить про наявність диспропорції в створенні органів державного управління. Не можна порівняти функції та завдання ДСНС України та, наприклад, Державної служби інтелектуальної власності України.

Згідно з «Положенням про Державну службу України з надзвичайних ситуацій», ДСНС України ввійшло до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики в 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 не виробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності [15].

Наприкінці квітня 2014 р. Державна служба з надзвичайних ситуацій без визначення будь-яких причин в преамбулі постанови КМ України стала спрямовуватися та координуватися Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ [16]. Водночас структура органів державного управління в сфері ПБ залишилася без змін.

На підставі проведеного аналізу складових системи державного управління сферою ПБ в Україні можна зробити такі висновки:

- чинна система державного управління сферою ПБ України має вертикаль управління та спрямована на вирішення питань забезпечення пожежної безпеки;

- ситуація з вертикаллю державного управління сферою ПБ в Україні частково відрізняється від тієї, що мала місце за часи СРСР;
- після перепідпорядкування Держпожбезпеки МНС України кардинальних змін в структурі діяльності пожежної охорони не відбулося;
- створення Держтехногенбезпеки України і МНС України порушило єдність функцій пожежної охорони і було зайвим кроком в процесі оптимізації органів державного управління сферою ПБ, на що були марно витрачені бюджетні кошти;
- оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, що призводило до змін в органах державного управління сферою ПБ, не можна вважати такою у зв'язку з тим, що кардинального покращення ситуації з пожежною безпекою в країні не відбувалося. Аналіз вказує на відсутність системності в здійсненні оптимізаційних заходів щодо питань пожежної безпеки;
- трапляються диспропорції в створенні центральних органів виконавчої влади на рівні служби. За своїми функціями та завданнями ДСНС України треба перетворити на Міністерство України з надзвичайних ситуацій.

Література.

1. Кузнецов В. Пожарная безопасность / В. Кузнецов. – Х. : Фактор, 2008. – 592 с.
2. Конституція України (із змінами). – Харків: «ФОЛІО», 2006. – 48 с.
3. Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи // Офіційна Україна. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dovidka.com.ua/user/?code=24470>.
4. Постанова КМ України «Питання Постійної урядової комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій» від 13 травня 1994 р. № 309. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до док.: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP940309.html.
5. Постанова КМ України «Про заходи щодо виконання Закону України «Про пожежну безпеку» від 26 липня 1994 р. № 508. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://budstandart.ua/read/document_body/id/3096948.
6. Статут Добровільного пожежного товариства України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу до док.: <http://www.dpou.info/index.php?page=1337532705>.
7. Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 р. № 183/98-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/про%20раду%20національної%20безпеки%20і%20оборони>.
8. Закон України «Про прокуратуру» від 5.11.1991 р. № 1789-XII (із змінами). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=1789-12>.
9. Постанова КМ України «Про затвердження Положення про Державний департамент пожежної безпеки» від 11 квітня 2002 р. № 500. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?nobreak=1&uid=1051.483.1>.
10. Указ Президента України від «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій» від 27 січня 2003 року № 47/2003. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua>.

11. Указ Президента України «Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 28 жовтня 1996 р. № 1005/96. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mns.gov.ua/txt/?doc=laws/laws/law1005_96.

12. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. №1085/2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.

13. Указ Президента України «Питання Державної інспекції техногенної безпеки України» від 6 квітня 2011 р. № 392/2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://president.gov.ua/documents/13361.html>.

14. Указ Президента України «Про деякі заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 р. № 726. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>.

15. Указ Президента України «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій» від 16 січня 2013 р. № 20/2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/20/2013>.

16. Постанова КМ України «Питання спрямування та координації діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій» від 25 квітня 2014 р. № 120. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd>.