



Суб'єкти та об'єкти державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні

С. В. Говорун

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

УДК 351/354 : 342
DOI: 10.15421/15201731

У статті проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення діяльності органів державного управління у сфері пожежної безпеки України. Розглянуто їх місце, роль та функції у забезпеченні пожежної безпеки, необхідність подальшого впорядкування і вдосконалення нормативно-правового регулювання у даній галузі з метою оптимізації роботи державних органів у сфері пожежної безпеки України, усунення дублювання їх функцій. Проаналізовано суб'єкти та об'єкти державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні, закріплені у нормативно-правових актах. Запропоновано внести зміни до системи діючого Законодавства в Україні у сфері пожежної безпеки, зокрема до Кодексу цивільного захисту України (2012), та побудовано прескриптивну модель суб'єктно-об'єктних правовідносин державного управління пожежної безпеки.

Ключові слова: державне управління; пожежна безпека; нормативно-правове забезпечення; суб'єкти державного управління; об'єкти державного управління

Subjects and objects of public administration in the sphere of fire safety in Ukraine

S. V. Govorun

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

The article analyzes the current state of the normative and legal support of the activity of public administration bodies in the field of fire safety of Ukraine. Their place, role and functions in providing fire safety, the need for further regulation and improvement of regulatory and legal regulation in this field are considered in order to optimize the work of state bodies in the field of fire safety of Ukraine, eliminating duplication of their functions. The subjects and objects of public administration in the field of fire safety in Ukraine, which are enshrined in normative-legal acts, are analyzed. It's proposed to make changes to the system of the current legislation in Ukraine in the field of fire safety, in particular the Code of Civil Protection of Ukraine (2012) and constructed a prescriptive model of the subject-object legal relations of the state fire safety management.

Keywords: public administration; fire safety; normative-legal support; subjects of state administration; objects of state administration

Цитування даної статті: Говорун С. В. Суб'єкти та об'єкти державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні / С. В. Говорун // Аспекти публічного управління. – 2017. – Т. 5. – № 11. – С. 31-43.

Citation of this article: Govorun, S.V. (2017). Subiekty ta obiekty derzhavnoho upravlinnia u sferi pozhezhnoi bezpeky v Ukrain [Subjects and objects of public administration in the sphere of fire safety in Ukraine]. *Public administration aspects*, 5 (11), 31-43.

Received: 24.10.2017

Accepted: 31.10.2017

Субъекты и объекты государственного управления в сфере пожарной безопасности в Украине

С. В. Говорун, Днепропетровский региональный институт государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

В статье проанализировано современное состояние нормативно-правового обеспечения деятельности органов государственного управления в сфере пожарной безопасности Украины. Рассмотрены их место, роль и функции в обеспечении пожарной безопасности, необходимость дальнейшего упорядочения и совершенствования нормативно-правового регулирования в данной области с целью оптимизации работы государственных органов в сфере пожарной безопасности Украины, устранения дублирования их функций. Проанализированы субъекты и объекты государственного управления в сфере пожарной безопасности в Украине, которые закреплены в нормативно-правовых актах. Предложено внести изменения в систему действующего Законодательства Украины в сфере пожарной безопасности, в том числе в Кодекс гражданской защиты Украины (2012). Построена прескриптивная модель субъектно-объектных правоотношений государственного управления пожарной безопасности.

Ключевые слова: государственное управление; пожарная безопасность; нормативно-правовое обеспечение; субъекты государственного управления; объекты государственного управления

Постановка проблемы. Стан будь-якого суспільства залежить від рівня державного управління, тому, на думку багатьох політиків, науковців державних діячів, на перший план виходить проблема його ефективності.

Розв'язання цієї проблеми – запорука й необхідна передумова вирішення всіх інших проблем українського суспільства, яке переживає системну кризу управління.

Тому, на нашу думку, необхідно більш детально зупинитися на проблемах, прогалинах і суперечностях, що виникли в системі державного управління процесами забезпечення протипожежної безпеки населення та які можуть нести в собі непередбачувані ризики й загрози у разі ігнорування запобіжних та профілактичних заходів органами влади. У зв'язку з цим розглянемо сучасний стан нормативно-правових основ діяльності органів влади, їх місце, роль та функції у процесі забезпечення пожежної безпеки.

Так, згідно зі ст. 6 «Загрози національним інтересам і національній безпеці України» Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19. 06. 2003 № 964-IV, серед загроз національним інтересам у сфері цивільного захисту [10, ст. 6] не згадується таке явище, як «небезпечна подія» або «пожежа». Всі перелічені в Законі пріоритети стосуються

сфери віддання національних інтересів, але ніяк не сфери пожежної безпеки.

В свою чергу, згідно Закону України від 19. 06. 2003 р. № 964-IV статті 8 «Основні напрями державної політики з питань національної безпеки» у сфері цивільного захисту [10, ст. 8], законодавець залишив поза увагою такі термінологічні дефініції, як «небезпечна подія» та «пожежа».

Зважаючи на приведене вище, складається така ситуація, коли, відповідно до Кодексу цивільного захисту України від 02. 10. 2012 року (далі – Кодекс) статті 6 «Суб'єкти забезпечення цивільного захисту», визначається, що «цивільний захист забезпечується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про основи національної безпеки України» [7, ст. 6], а у самому Законі України від 19. 06. 2003 № 964-IV «Про основи національної безпеки України» [10] не визначено термін «пожежа», суб'єкти та об'єкти забезпечення пожежної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У ході аналізу наукової літератури ми дійшли висновку, що вирішення проблеми забезпечення пожежної безпеки, її управлінські аспекти вже тривалий час є тематикою багатьох українських науковців таких як: М. В. Андрієнко, П. С. Атаманчук, В. В. Бегун, Є. П. Буравльов,

І. П. Кринична, В. О. Костенко, М. В. Сіцинська, В. В. Ковалишин, Р. В. Климась, Д. Я. Матвійчук, А. В. Михайлова, В. В. Нижник, О. П. Якименко та ін. Проте питання щодо чіткого законодавчого визначення суб'єктів та об'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні і закріплення їх у нормативно-правових актах держано-управлінського характеру розглядаються у більшості вказаних авторів побіжно, здебільшого оглядово.

Мета статті. Проаналізувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення пожежної безпеки та побудувати прескриптивну модель «суб'єктно-об'єктних правовідносин державного управління пожежної безпеки України».

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб з'ясувати суб'єкти та об'єкти державного управління у сфері пожежної безпеки України, проаналізуємо місце, роль та функції кожного з них для подальшого впорядкування й удосконалення нормативно-правового регулювання у даній галузі та усунення дублювання їх функцій.

Так, Закон України від 19. 06. 2003 № 964-IV «Про основи національної безпеки України» у статті 4 визначає 20 суб'єктів забезпечення національної безпеки [6, ст. 39]. Розглянемо основні з них, а саме: Президент України – діє відповідно до Конституції України (далі – Конституція) [11], розділу V, статей 102-112. На підставі цього Закону він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. А права і свободи громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави згідно з визначенням ст. 3 Конституції. Відповідно до п. 1 статті 106 він також забезпечує національну безпеку.

Але ж, як ми вже визначали вище, національна безпека не тотожна пожежній безпеці, і «розглядати пожежну безпеку у складі національної безпеки є недоречним» [14, с. 156]. Тому, на нашу думку, Президент України, безумовно, є насам-

перед Головою держави, а також головним суб'єктом забезпечення національної безпеки, але ж віднесення його до суб'єкта державного управління у сфері пожежної безпеки з цієї точки зору є недоречним.

У свою чергу Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [11, ст. 113]. Це положення також дублюється у ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 02. 03. 2014 р. № 794-18 [14], «здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів» і «відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України». До його складу входять Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр, віцепрем'єр-міністри, міністри [11, ст. 114]. Серед його основних завдань – здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [14, ст. 2].

Тому, згідно з таким тлумаченням, Кабінет Міністрів України є також суб'єктом забезпечення пожежної безпеки й цивільного захисту, тому що ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій – сфера цивільного захисту, а пожежної безпеки, тому що, згідно ст. 1 Закону від 02. 03. 2014 р. № 794-18 «Про Кабінет Міністрів України», він «здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства..., спрямовує та координує роботу цих органів».

Якщо 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 ви-

роблення та здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на сферу пожежної безпеки [18, с. 67-68], то Кабінет Міністрів України саме й забезпечує таку діяльність, яку ми вже розглянули вище.

Також органи і підрозділи цивільного захисту – так законодавець назвав ту організацію, котра на теперішній час має назву Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) та, згідно з «Положенням про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» від 16. 12. 2015 року № 1052, «є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності» [2, ст. 1], а це означає, що ДСНС реалізує державну політику у зазначеній сфері і є провідним суб'єктом у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні.

У майбутньому, до складу яких міністерств або відомств центральних органів виконавчої влади не входив би орган, що реалізує державну політику у сфері рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, він завжди має відігравати провідну роль у системі суб'єктно-об'єктних відносин у сфері пожежної безпеки в Україні.

Таке становище зумовлено не тільки суто теоретичними положеннями законодавства України, але й практичною діяльністю, котру здійснює ДСНС, а саме: здійснення превентивних заходів із профілактики пожеж, гасіння пожеж і ліквідація їх наслідків, здійснення підготовки професіональних кадрів для боротьби з пожежами та їх профілактики.

Також прокуратура України як організаційна система не належить до судової

гілки влади і не становить окремої гілки влади. Аналіз Закону України «Про Прокуратуру» та Конституції України дає підстави зробити висновок, що функціонально прокуратура належить до виконавчої гілки влади, оскільки реалізує повноваження виконавчих органів влади щодо забезпечення законності, правопорядку і прав людини через передбачені Конституцією та законами України повноваження. Прокуратура, в силу покладених на неї Конституцією та законами України функцій і повноважень, належить до виконавчої гілки влади, оскільки забезпечує виконавчу функцію влади у сфері кримінальної юстиції [22, с. 116].

На теперішній час відсутня єдина дефініція «кримінальна юстиція», що є певним недоглядом законодавця. Це має більше теоретичне, ніж практичне значення, оскільки не позначається на правах та обов'язках суб'єктів системи [3, с. 168].

Закон України «Про Прокуратуру» від 14. 10. 2014 р. № 1697-18 [12] у однойменній статті 2 визначає функції Прокуратури, до яких входять:

- 1) підтримання державного обвинувачення в суді;
- 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом;
- 3) нагляд за дотриманням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;
- 4) нагляд за дотриманням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Перелічені вище функції можуть застосовуватися і при забезпеченні законності у сфері пожежної безпеки в Україні. Тому Прокуратура може бути зарахована до суб'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки.

Зі свого боку інші військові формування – найзагадковіша організація, котра має бути суб'єктом забезпечення по-

жежної безпеки в Україні відповідно до Закону України від 19. 06. 2003 № 964-IV «Про основи національної безпеки України». Законодавчу базу під їх створення та існування було закладено ще у 2000 році Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» № 2020-III від 05. 10. 2000р., у ст. 12 «Завдання інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів» якого визначається, що «участь в обороні держави разом із Збройними Силами України беруть у межах своїх повноважень також Прикордонні війська, ... інші військові формування, утворені відповідно до законів України...» [18, ст. 12].

Згідно з цією статтею можна виділити вісім напрямів і завдань діяльності та функціонування «інших військових формувань», які направлені на здійснення підготовки й оборони території України в умовах воєнного та / або надзвичайних станів, здійснення допризовної підготовки громадян України, взаємодію із Генеральним штабом та Міністерством оборони України програми підготовки військових кадрів, планів взаємодії, здійснення заходів цивільної оборони і т. д.

Все це, безумовно, можна зарахувати до повноважень «інших військових формувань» як суб'єкта забезпечення національної безпеки України, але ж ніяким чином не суб'єкта забезпечення у сфері пожежної безпеки.

Тобто «інші військові формування» входять до системи забезпечення національної безпеки України, зокрема, до підсистеми оборони. Таке їх становище де-юре закріплено у Наказі Генеральної прокуратури України № 95 від 09. 09. 2014 року «Про внесення змін і доповнень до Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань», у п. 59 якого встановлено наступне – «Довідник 11 «Збройні Сили України та інші військові формування» викласти у новій редакції: «Збройні Сили України, інші військові формування України, органи спеціального призначення, державні органи у сфері оборони» [20, п. 59].

У самому ж Довіднику 11 до цього наказу ми знаходимо запис «Інші військові формування України» з відповідним кодом «04104». Тому зарахування «інших військових формувань» до суб'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки є недоцільним і помилковим.

Доречно, на наш погляд, розглянути можливості та функції судової влади в Україні як суб'єкта державного управління у сфері пожежної безпеки.

Наразі судова система активно бере участь у вирішенні питань, пов'язаних із забезпеченням дотримання вимог протипожежних норм і правил на об'єктах різної форми власності, що належать як юридичним особам і громадянам, так і резидентам та нерезидентам України, що розглядають кримінальні справи, пов'язані з порушенням правил та норм пожежної і техногенної безпеки, підпалами та ін. Треба зауважити при цьому, що в Україні існує бланкетний характер законодавчого закріплення кримінальної відповідальності [15, с.14-15].

Практично це є розгляд позовних вимог і винесення постанов про їх задоволення (або навпаки) за позовами, поданими ДСНС та її територіальними органам, щодо застосування заходів реагування у вигляді часткового або повного зупинення роботи до повного усунення виявлених порушень вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, експлуатації будівель, споруд, цехів, дільниць, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, зокрема будівельно-монтажних, випуску й реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг [19]. При цьому об'єктивною стороною у цих справах є порушення вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, можливі наслідки цього порушення, а також причинний зв'язок між цим порушенням і його наслідками.

Об'єктом управління є сфера пожежної безпеки, тобто вся сукупність норма-

тивно-регламентованих та законодавчо закріплених державотворчих актів, нормативів, стандартів, постанов, приписів, вказівок, наказів і т. п.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 року № 1402-VIII визначається, що «суди України утворюють єдину систему» [13, ст. 3, п.1]. «Систему судоустрою складають: місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд» [13, ст. 17, п. 3]. Таке визначення потребує не тільки внесення змін до Кодексу цивільного захисту України [7], але й до статті 4 Закону України «Про основи національної безпеки України» [10] у частині визначення одним із суб'єктів забезпечення національної безпеки України «судів загальної юрисдикції» на словосполучення «місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд».

Органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) складають найчисленнішу групу зі всіх перелічених суб'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні. На теперішній час ОМС законодавчо надається все більше реальних прав та повноважень у відтворенні функцій управління у всіх сферах життєдіяльності людини, суспільства, держави.

Як було вже зазначено, «досягти високого ступеню мотивації суб'єкта господарювання до виконання протипожежних норм і правил та забезпечення високого рівня пожежної і техногенної безпеки можна економічними й податковими методами заохочення, такими як: зниження податкової ставки, зниження деяких місцевих податків, що особливо актуально при проведенні державної політики направленої на децентралізацію влади, створення об'єднаних громад, надання права місцевим органам встановлювати та скасовувати деякі види податків та зборів на свій розсуд» [17].

При цьому ОМС відводиться головна керуюча роль у здійсненні такого управління та вироблення стимулюючих заходів, котрі будуть вмотивувати суб'єкта господарювання до вчинення певних дій із покращення свого стану пожежної та

техногенної безпеки. На цьому також наголошувала І. П. Кринична у своїй статті «Institutional development local government in civil protection under public management reform in Ukraine» [1], визначаючи при цьому провідну роль ОМС на сучасному етапі становлення українського суспільства й формування нових парадигмальних державно-управлінських відносин.

Тому, на наш погляд, ОМС складають «основу» управлінської піраміди суб'єктів забезпечення пожежної безпеки і найчисленніший її ешелон, котрий повинен бути самокерованим для запобігання невинновданого збільшення керуючої системи управління, що складається із суб'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні.

Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади України (далі – ЦОВВ) – під таким визначенням розуміється дуже широке коло й велика номенклатура різних державних інститутів влади. Їх кількість за останні роки незалежності України постійно змінюється: одні міністерства та ЦОВВ взагалі припиняють своє існування, інші реформуються, змінюють свої назви без зміни сутності роботи, зливаються, поглинаються і кожного разу, при перебігу цих дестабілізуючих процесів всередині них, видаються внутрішні (міністерські) накази й розпорядження, плани взаємодії та реагування, плани заходів із усунення недоліків, виявлених порушень протипожежних норм та правил, призначаються нові, відповідальні за стан пожежної безпеки як усього відомства, так і конкретних фізичних об'єктів, особи. Проте, як показує практичний досвід, тільки незначна кількість встановлених приписами протипожежних заходів виконується на конкретних фізичних об'єктах. При цьому проведення планових та позапланових перевірок, після яких і видаються акти й приписи на усунення виявлених недоліків протипожежних норм та правил, все одно здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності ава-

рійно-рятувальних служб – тобто на теперішній час це ДСНС.

Сама ДСНС теж колись була у рангу міністерства – Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій. Остання реорганізація та злиття цього міністерства із Держтехногенбезпекою¹ відбулися у 2013 році після підписанням Президентом України 24.12. 2012 р. Указу № 726 «Про деякі заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [23].

Тому міністерства (та інші ЦОВВ як сукупність усіх владних інститутів) слід визначати не суб'єктами, а об'єктами державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні. Керуючою системою при цьому є саме центральний орган виконавчої влади, тобто такий же ЦОВВ, тільки реалізуючий державну політику у сфері рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб.

Щодо зарахування Міністерства внутрішніх справ України до суб'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні, то, на нашу думку, воно повинно стати центральним органом виконавчої влади, який буде реалізовувати державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності, прийнявши при цьому повне керування Державною службою України з надзвичайних ситуацій як одним зі своїх Департаментів.

При цьому, на нашу думку, буде якомога краще реалізовуватися принцип «характеризації державного управління», який запропонував у своєму дисертаційному дослідженні В. О. Костенко (2016) [16], згідно з яким використання комплексного підходу в діяльності суб'єктів управління при створенні правових, організаційних, технічних та фінансових основ системи державного управління в

умовах надзвичайних ситуацій дозволить побудувати сучасну систему забезпечення, включаючи запобігання, профілактику, контроль, встановлення нових норм щодо виникнення надзвичайних ситуацій, змішування різної потенційної небезпеки, та залучити необхідні ресурси інфраструктури, технології, кваліфіковані кадри.

Максимальна ефективність такого комплексного підходу буде досягатися у разі підпорядкування оперативно-рятувальних сил цивільного захисту, до котрих наразі входять 1311 державних пожежно-рятувальних підрозділів і у штаті яких на 01. 07. 2017 року налічувалося 23 159 осіб газодимозахисної служби (котрі безпосередньо приймають участь, або можуть приймати її у гасінні пожеж і ліквідації надзвичайних ситуацій різного характеру і та походження), Міністерству внутрішніх справ України на рівні районних, міських управлінь Національної поліції України.

Для цього необхідно внести зміни та доповнення до Кодексу цивільного захисту України, Положення про Міністерство внутрішніх справ України, Закону України про Національну поліцію. Все перелічене повинне бути закріплене у відповідних нормативно-правових актах держави, таких як Закони України, Укази, Положення, Розпорядження.

У контексті дослідження розглянемо діяльність Національного Банку України, що діє на підставі Закону України «Про національний банк України» від 20. 05. 1999 р. № 679-XIV [9] і є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України відповідно до Конституції України. Основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України. За своєю суттю він виконує подвійну роль: державної скарбнички або гаманця, а також регулятора грошово-кредитної політики². Така подвійна роль включає його до суб'єктів забезпечення

національної безпеки в області економічної та грошово-монетарної безпеки і добробуту держави, але ніяким чином не можна зараховувати його до суб'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки.

В свою чергу об'єднання громадян та громадяни України помилково трактуються як суб'єкти державного управління у сфері пожежної безпеки, але насправді вони є об'єктами державного управління у сфері пожежної безпеки.

При цьому об'єднання громадян – у якості власників конкретних фізичних об'єктів, на яких повинні виконуватися вимоги правил і норм пожежної та техногенної безпеки, а громадяни України – у якості об'єктів забезпечення особистої безпеки кожного громадянина, тобто його життя, здоров'я, добробуту (нехтування забезпеченням якого неможливо при побудові соціальної держави) і спільноти громадян, наприклад, у складі об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ).

Також спільноти громадян можуть мати і мають у теперішній час деяке майно, котре належить громаді будь-якого рівня, а відтак ми переходимо до питання необхідності державного управління у сфері пожежної безпеки на конкретних фізичних об'єктах.

Такими конкретними фізичними об'єктами можуть бути будівлі, споруди, підприємства, кораблі (надводні і підводні), літальні апарати і т. д. Всі вони належать або громадянам на правах приватної власності, або суб'єктам господарювання різних форм власності³.

Контент-аналіз⁴ Закону України «Кодекс цивільного захисту України» від 02.10.2012 № 5403-VI [7] допоміг встановити, що словосполучення суб'єкт (-ів, -а, -і, -у, -ом, -и) господарювання зустрічається у ньому 181 раз. При цьому в усіх цих випадках наведене словосполучення має ознаки об'єкта керування, тобто того предмета, на який спрямований керуючий вплив нормативного документу або дії відповідного органа державного управління. Також слово об'єкт зустрічається в цьому Законі 133 рази. Статтею 20 цього

Закону встановлені завдання й обов'язки суб'єктів господарювання, у п.1 ч.1 якої знаходимо, що такими завданнями та обов'язками є «забезпечення виконання заходів у сфері цивільного захисту на об'єктах суб'єкта господарювання», у п.7 ч.1 тієї ж статті знаходимо вимогу «проведення оцінки ризиків виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах суб'єкта господарювання». Це ще раз підтверджує те, що з точки зору державного управління суб'єкт господарювання, незалежно від форми власності, завжди має конкретний фізичний об'єкт (будівлі, споруди, судна і т. п.) і є при цьому об'єктом, на який здійснюється цілеспрямований керуючий вплив. Тож суб'єкти господарювання повинні бути зараховані до об'єктів державного управління у сфері пожежної безпеки.

Майно, яке належить суб'єктам господарювання, складає економічний потенціал держави, є основою її економіки, виробітку внутрішнього національного продукту, добробуту, національного багатства. А відтак державне управління за допомогою всіх його методів і засобів повинне здійснювати керуючий та організовуючий вплив на суб'єктів господарювання з метою забезпечення пожежної безпеки й захисту від пожеж, нанесення матеріальної і фізичної шкоди цим об'єктам.

Крім того, держава має власні національні надбання, такі як ліси, степи, заповідники, парки, архітектурні пам'ятки (сім зараховано до об'єктів всесвітнього надбання ЮНЕСКО⁵), тому їх захист від ризику виникнення пожеж і надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки є одним із пріоритетів державного управління у сфері пожежної безпеки, а тому вони також є безпосередніми об'єктами у сфері забезпечення пожежної безпеки в Україні.

Побудована прескриптивна модель дала змогу визначити та розрахувати кількість взаємозв'язків між суб'єктами й об'єктами державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні, котра

дорівнює 31, що у 16 разів менше ніж кількість існуючих наразі зв'язків у дескриптивній моделі таких відносин, що дорівнює 506 зв'язкам [6, с. 31].

Висновки. Провівши всебічний аналіз нормативно-правових документів, побудувавши прескриптивну модель суб'єктно-об'єктних правовідносин, доходимо висновку, що суб'єктами державного управління у сфері пожежної безпеки повинні бути 5 державних інституцій, а саме: Кабінет Міністрів України, Державна служба України з надзвичайних

ситуацій, Міністерство внутрішніх справ України, Прокуратура, суди. З урахуванням викладеної у тексті статті пропозиції щодо прийняття Міністерством внутрішніх справ повного керування Державною службою України з надзвичайних ситуацій як одного зі своїх Департаментів, кількість цих суб'єктів зменшується до чотирьох і в остаточному варіанті залишаються такі державні інституції: Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, Прокуратура, суди (рис. 1).

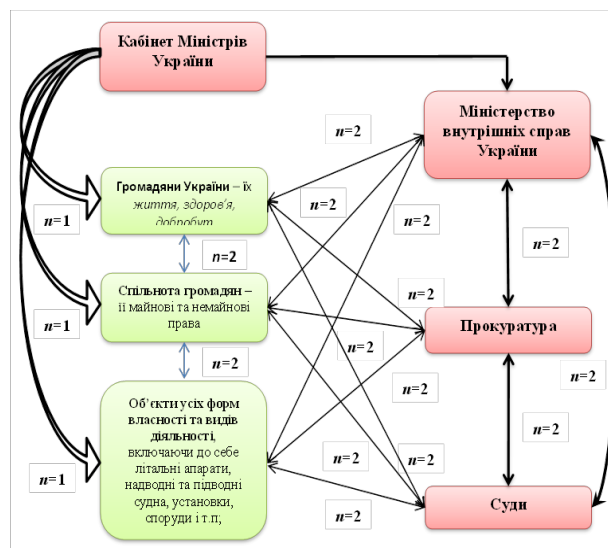


Рис. 1. Прескриптивна модель суб'єктно-об'єктних відносин у сфері забезпечення пожежної безпеки України.

n – кількість зв'язків між вершинами графу.
загальна кількість зв'язків у моделі $N = \sum n$, $N = 31$
Кринична І.П., Говорун С.В.©, 2018

Отже, необхідно внести зміни до Кодексу Цивільного захисту України [7], доповнивши його статтею 6.1 «Суб'єкти у сфері забезпечення пожежної безпеки» з унесенням до неї означених чотирьох державних інституцій, а саме: Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України, Прокуратури, судів. Також у цій статті слід зазначити, що «державне управління у сфері пожежної безпеки в Україні здійснюється на підставі системи нормативно-правових документів, що складають комплекс еконо-

мічних, соціальних, науково-технічних, адміністративно-правових заходів направлених на усунення причин виникнення пожеж, їх попередження, пом'якшення можливих небезпечних наслідків, ліквідацію пожеж, відновлення втраченого під час пожеж та здоров'я та майна суб'єктами забезпечення пожежної безпеки в Україні».

Об'єктами державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні мають стати законодавчо закріплені у Кодексі Цивільного захисту України [7] шляхом

внесення до нього статті 6.2. «Об'єкти у сфері забезпечення пожежної безпеки» такі три інституції: громадяни України – їх життя, здоров'я, добробут; спільнота громадян – її майнові та немайнові права; об'єкти усіх форм власності та видів діяльності, включаючи літальні апарати, надводні та підводні судна, установки, споруди і т. п; національні надбання України.

Також здійснений аналіз нормативно-правового забезпечення пожежної безпеки України взагалі та визначення суб'єктів і об'єктів державного управ-

ління у цій сфері зокрема дали змогу побудувати прескриптивну модель «суб'єктно-об'єктних правовідносин державного управління пожежної безпеки України», що дає змогу більш конкретно підходити до здійснення державно-управлінських впливів у процесі керування, а це значно полегшить юридичну й правову регламентацію та надасть більше можливостей для зосередження зусиль на найбільш важливих напрямках забезпечення пожежної безпеки і регулювання розподілу обмежених фінансово-матеріальних ресурсів.

ЗНОСКИ:

1. Наведена офіційна скорочена назва колишньої Державної інспекція техногенної безпеки України.
2. Грошово-кредитна політика - комплекс заходів у сфері грошового обігу та кредиту, спрямованих на забезпечення стабільності грошової одиниці України через використання визначених Законом України «Про національний банк України» (1999) засобів та методів [9, ст. 1].
3. Про ефективність державного управління процесами запобігання пожежам на об'єктах різних форм власності вже було розглянуто у статті (Говорун С. В. Ефективність державного управління процесами запобігання пожежам на об'єктах різних форм власності. Публічне урядування, 1 (6), с. 53-64) [5].
4. Контент-аналіз було проведено за методикою викладеною у праці Болотова В. А., Попова Г. В. «Контент-аналіз як метод вивчення документів». Харків: Університет внутрішніх справ, 2000. 40 с. [4].
5. За матеріалами сайту «Вокруг света. Объекты всемирного наследия ЮНЕСКО в Украине» [Електронний ресурс]. URL: <https://vokrugsveta.ua/interesting/obekty-vsemirnogo-naslediya-unesko-v-ukraine-02-08-2016> (дата звернення 01.11.2017) [21].

БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ:

1. Krynychna I. P. Institutional development local government in civil protection under public management reform in Ukraine / I. P. Krynychna // European political and law discourse: mizhnarodny journal. – Czech republic, Prague, 2016. – Vol. 3. – № 2. – P. 198-203.
2. Андрієнко М. В. Механізми державного управління пожежною безпекою в Україні. Дис. д. держ. упр. : 25.00.02 / М. В. Андрієнко – ІДУСЦЗ. – Київ, 2015. – 347с.
3. Бенч Н. В. Прокуратура в державному механізмі : порівняльний аналіз України та країн Європейського Союзу / Н. В. Бенч // Міжнародне право і порівняльне правознавство, № 1, 2015. – с. 104-116.
4. Болотова В. А., Попова Г. В. Контент-аналіз як метод вивчення документів / В. А. Болотова, Г. В. Попов; за заг. ред. проф. В. О. Соболева – Харків : Університет внутрішніх справ, 2000. – 40 с.
5. Говорун С. В. Ефективність державного управління процесами запобігання пожежам на об'єктах різних форм власності / С. В. Говорун // Публічне урядування : збірник. – Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2017. – С. 53-64.
6. Говорун С. В. Парадокси державного управління у сфері пожежної безпеки в Україні / С. В. Говорун // Наукові праці. Серія : Державне управління. – 2017. – Т. 298. – № 286. – 2017. – С. 32-42.
7. Кодекс цивільного захисту України : закон України від 02.10.2012 №5403-VI // Голос України від 20.11.2012 – № 220. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

8. Про внесення змін до Закону України «Про оборону України»: закон України від 05.10.2000 № 2020-III // Офіційний вісник України від 17.11.2000 – 2000 р., № 44, стор. 17, стаття 1878, код акту 17052/2000.
9. Про національний банк України : закон України від 20.05.1999 № 679-XIV // Офіційний вісник України від 02.07.1999 – 1999 р., № 24, стор. 2, стаття 1087, код акту 7915/1999.
10. Про основи національної безпеки України : закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 39, ст. 351.
11. Про прийняття Конституції України і введення її в дію : закон України від 28.06.1996 № 254/96-ВР. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30, ст.142
12. Про Прокуратуру : закон України від 14.10.2014 № 1697-18 // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2-3, ст.12.
13. Про судоустрій і статус суддів : закон України № 1402-VIII від 02.06.2016 // Голос України від 16.07.2016 – № 132-133.
14. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 02.03.2014 № 794-18 // Голос України від 01.03.2014 – № 39 / Спецвипуск.
15. Кіцелюк В. М. Розслідування порушень встановлених законодавством вимог пожежної безпеки. Дис. канд. юр. наук.: 12.00.09 / В. М. Кіцелюк. – Київ : НАВС, 2017. – 251с.
16. Костенко В. О. Характеризація державного управління захистом населення у надзвичайних ситуаціях. дис. канд. держ. упр. : 25.00.01 / В. О. Костенко – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – 233с.
17. Кринична І. І. Державне управління у сфері пожежної безпеки на місцевому рівні / І. І. Кринична, С. В. Говорун // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали ІХ наук.-практ. конф. 07 груд. 2017 р., м. Дніпро. – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 36-41.
18. Кринична І. П. Організаційно-правові та функціональні засади державного управління пожежною безпекою України / І. П. Кринична, С. В. Говорун // Публічне урядування : збірник. – 2016. – № 1. – С. 146-156.
19. Лист ДСНС України «Про розгляд інформаційного запиту» від 23.01.2017 року № 02-926/263.
20. Наказ Генеральної прокуратури України № 95 від 09.09.2014 року «Про внесення змін і доповнень до Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань». – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP14028.html.
21. Объекты всемирного наследия ЮНЕСКО в Украине. – Режим доступу : <https://vokrugsveta.ua/interesting/obekty-vsemirnogo-naslediya-yunesko-v-ukraine-02-08-2016>
22. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052 // Урядовий кур'єр від 25.12.2015. – № 242.
23. Про деякі заходи щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 24 грудня 2012 р. №726. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html>.
24. Цимбал Т. Я. Кримінальна юстиція: визначення поняття і органи, що становлять її систему / Т. Я. Цимбал, Я. О. Базя // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 7. – С. 168-171.

REFERENCES:

1. Krynychna, I.P. (2016). Institutional development local government in civil protection under public management reform in Ukraine. *European political and law discourse. Prague*, 3, 198-203 [in Ukrainian].
2. Andrijenko, M.V. (2015). *Mehanizmy derzhavnogo upravlinnja pozhezhnoju bezpekoju v Ukraini* [Mechanisms of state fire safety management in Ukraine]. *Doctor's thesis*. Kyiv: IDUSCZ [in Ukrainian].
3. Bench, N.V. (2015). *Prokuratúra v derzhavnomu mehanizmi: porivnjaj'nyj analiz Ukrai'ny ta kraï'n Jevropejs'kogo Sojuzu* [Public Prosecutor's Office in the state mechanism: a comparative analysis of Ukraine and the countries of the European Union]. *Mizhnarodne pravo i porivnjaj'ne pravoznavstvo – International science of law and comparative science of law*, 1, 104-116 [in Ukrainian].

4. Bolotova, V.A., & Popova, G.V. (2000). *Kontent-analiz jak metod vyvchennja dokumentiv [Content analysis as a method of studying documents]*. Kharkiv: Universytet vnutrishnih sprav [in Ukrainian].
5. Govorun, S.V. (2017). Efektyvnist' derzhavnogo upravlinnja procesamy zapobigannja pozhezham na ob'jektah riznyh form vlasnosti [Effectiveness of state management of fire prevention processes on objects of various forms of ownership]. *Publichne urjaduvannja – Public administration*, 53-64. Kyiv: DP «Vydavnychij dim «Personal» [in Ukrainian].
6. Govorun, S.V. (2017). Paradoksy derzhavnogo upravlinnja u sferi pozheznoi' bezpeky v Ukraini [Paradoxes of public administration in the field of fire safety in Ukraine]. *Naukovi praci. Serija: Derzhavne upravlinnja – Governance*, 298 (286), 32-42. Mykolaiv: Vyd-vo ChNU im. P. Mogyly [in Ukrainian].
7. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy: pryiniaty 2 zhov. 2012 roku № 5403-VI [Law of Ukraine Code of Civil Protection of Ukraine activity from October 2 2012, № 5403-VI]. (2012, November 20). *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 2. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> [in Ukrainian].
8. Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro oboronu Ukrainy» № 2020-III pryiniaty 5 zhovt. 2000 roku № 2020-III [The Law of Ukraine On Amendments to the Law of Ukraine «On Defense of Ukraine» № 2020-III activity from October 5 2000 № 2020-III]. (2000, November 17). *Oficijnyj visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 44, p. 17, st. 1878, 17052 / 2000 [in Ukrainian].
9. Pro natsionalnyi bank Ukrainy pryiniaty 20 trav. 1999 roku № 679-XIV [The Law of Ukraine On the National Bank of Ukraine activity from May 20 1999 № 679-XIV]. (1999, July 2). *Oficijnyj visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 24, p. 2, st. 1087, 7915/1999 [in Ukrainian].
10. Pro natsionalnyi bank Ukrainy pryiniaty 20 trav. 1999 roku № 679-XIV [The Law of Ukraine On the Fundamentals of National Security of Ukraine activity from June 19. 2003 № 964-IV]. (2003, June). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy (VVR) – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 39, st. 351 [in Ukrainian].
11. Pro pryiniattia Konstitutsii Ukrainy i vvedennia yii v diiu pryiniaty 28 cherv. 1996 roku № 254 / 96-VR [The Law of Ukraine On Adoption of the Constitution of Ukraine and its Entry into Force activity from June 28 1996, № 254 / 96-VR]. (1996, June). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy (VVR) – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30, st.142. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254/96-vr> [in Ukrainian].
12. Pro Prokuraturu pryiniaty 14 zhovt. 2014 roku № 1697-18 [The Law of Ukraine On the Prosecutor's Office activity from October 14 2014, № 1697-18]. (2015, October). *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy (VVR) – Information from the Verkhovna Rada of Ukraine*, 2-3, st.12 [in Ukrainian].
13. Pro sudoustrii i status suddiv pryiniaty 2 cherv. 2016 roku № 1402-VIII [The Law of Ukraine On the Judiciary and Status of Judges activity from June 2 2016 № 1402-VIII]. (2016, July). *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 132-133 [in Ukrainian].
14. Pro Kabinet Ministriv Ukrainy pryiniaty 2 ber. 2014 roku № 794-18 [Law of Ukraine On the Cabinet of Ministers of Ukraine activity from March 2 2014 № 794-18]. (2014, March). *Holos Ukrainy – Voice of Ukraine*, 39 [in Ukrainian].
15. Kiceljuk, V.M. (2017). Rozsliduvannja porushen' vstanovlenyh zakonodavstvom vymog pozheznoi' bezpeky [Investigation of violations of fire safety requirements established by legislation]. *Candidate's thesis*. Kyiv: NAVS [in Ukrainian].
16. Kostenko, V.O. (2016). Harakteryzacija derzhavnogo upravlinnja zahystom naseleennja u nadzvyčajnyh sytuacijah [Characterization of state management of population protection in emergencies]. *Candidate's thesis*. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
17. Krynychna, I.I., & Govorun, S.V. (2017). Derzhavne upravlinnja u sferi pozheznoi' bezpeky na miscevomu rivni [Public administration in the field of fire safety at the local level]. Proceedings from: *IX Naukovo-praktychna konferentsiia «Pravovi aspekty publichnogo upravlinnja: teoriia ta praktyka» – The Ninth Scientific and Practical Conference «Legal Aspects of Public Administration: Theory and Practice»*. Dnipro: DRIDU NADU [in Ukrainian].
18. Krynychna, I.P., & Govorun, S.V. (2016). Organizacijno-pravovi ta funkcional'ni zasady derzhavnogo upravlinnja pozheznoju bezpekoju Ukrainy [Organizational-legal and functional principles of state management of fire safety of Ukraine]. *Publichne urjaduvannja – Public administration*, 1, 146-156. Kyiv: DP «Vydavnychij dim «Personal» [in Ukrainian].
19. *Lyst DSNS Ukrainy «Pro rozgljad informacijnogo zapytu» [Letter of the DSNS of Ukraine «On the consideration of information request»]* vid 23. 01. 2017 № 02-926 / 263 [in Ukrainian].

20. *Nakaz General'noi' prokuratury Ukrainy № 95 vid 09. 09. 2014 roku «Pro vnesennja zmin i dopovnen' do Polozhennja pro porjadok vedennja Jedynogo rejestru dosudovyh rozsliduvan'»* [Order of the General Prosecutor's Office of Ukraine № 95 «On Amendments and Addenda to the Regulation on the Procedure for maintaining the Uniform Register of Pre-trial Investigations»]. (2014, September). Retrieved from: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/GP14028.html [in Ukrainian].
21. *Ob'ekty vseмирного naslediya ЮNESKO v Ukraine* [UNESCO World Heritage sites in Ukraine]. Retrieved from: <https://vokrugsveta.ua/interesting/obekty-vseмирного-naslediya-yunesko-v-ukraine-02-08-2016>
22. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii» pryiniata 16 hrud. 2015 roku № 1052* [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Regulation on the State Service of Ukraine for Emergencies» activity from December 16 2015, № 1052]. (2015, December). *Uriadovi kurier – Government Courier*, 242 [in Ukrainian].
23. *Ukaz Prezidenta Ukrainy «Pro dejaki zahody shhodo optymizacii' systemy central'nyh organiv vykonavchoi' vlady» vid 24 grudnja 2012 r. № 726* [Decree of the President of Ukraine «About the activities of the insurance company»]. (2012, December). Retrieved from: <http://www.president.gov.ua/documents/15236.html> [in Ukrainian].
24. Сymbal, Т. Ja., & Bazja, Ja. O. (2014). Kryminal'na justycii': vyznachennja ponjattja i organy, shho stanovljat' i'i' systemu [Criminal Justice: Definition of the concept and bodies that make up its system]. *Porivnjal'no-analitychne pravo – Comparative and analytical right*, 7, 168-171 [in Ukrainian].

Говорун Сергій Васильович – аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Адреса: 49044, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

E-mail: sergejgovorun@yandex.ua

Govorun Sergii V. – Postgraduate Student

Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

Address: 29, Hoholia str., Dnipro, 49044, Ukraine

E-mail: sergejgovorun@yandex.ua