

З. Гонтар

РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ В ДОСЛІДЖЕННІ ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЖЕЖНОЇ ОХОРОНИ

Зазначено, що проблема державного управління розвитком і діяльністю пожежної охорони є на сьогодні однією з актуальних і водночас мало досліджених та важко вирішуваних. Зауважено, що кардинальні зміни, які відбулися за останні роки в Україні, стали настільки багатоплановими і динамічними, що наукове осмислення нових реалій і перспектив забезпечення пожежної безпеки є як ніколи актуальними. Досліджено понятійно-категоріальний апарат як своєрідну теоретико-методологічну основу, на якій повинен ґрунтуватися аналіз процесу управління розвитком пожежної охорони.

Ключові слова: безпека, пожежна безпека, національна безпека, пожежна охорона, державне управління діяльністю пожежної охорони, Україна.

Обґрунтованість основних категорій і понять, однозначність їх змісту є необхідною передумовою якісного дослідження процесу управління діяльністю пожежної охорони. На жаль, на сьогодні необґрунтовано вводяться нові поняття і поруч паралельно існують старі поняття, які в сутності є або тотожними, або частково різними. Все це призводить до ситуації, коли виникає багато суперечностей і спорів із погляду на їх використання та застосування, тому чітке визначення основних категорій і понять стає першорядною умовою наукового і об'єктивного забезпечення аналізу питань державного управління функціонуванням пожежної охорони.

Питання управлінської діяльності щодо забезпечення пожежної безпеки привертало увагу багатьох вчених. Окремі аспекти цієї проблеми знайшли висвітлення у роботах А. Антонова, С. Денисова, В. Доманського, М. Зарицького, В. Колеснікова, С. Коваленка, В. Коновалова, І. Куца, В. Ліпінського, В. Окняна, В. Палюха, В. Тихого, Л. Ушакова, М. Хавронюка та інших науковців. Проте необхідність системного використання основних понять, категорій та їх функціональні можливості у роботах цих авторів не знайшли достатньо повного відображення.

Мета статті – уточнення характеристики та розкриття ролі і значення основних понять, які визначають зміст державного управління діяльністю пожежної охорони як важливої умови забезпечення національної безпеки [1].

Актуальність та наукова новизна любого понятійно-категоріального апарату визначається, серед усіх інших новацій, включенням до наукового інструментарію нових категорій і понять або ж уточненням вже існуючих дефініцій, які адекватно відображали б сутність досліджуваної проблеми (явища, процесу) [2]. Основою наукового знання про процес державного управління розвитком пожежної справи і діяльність пожежної охорони є певний категоріальний апарат, найбільш типові зв'язки між елементами якого і слугують її характерними ознаками.

Щоправда, у науковому світі ще не склалася усталена система однозначного тлумачення та сприйняття окремих категорій з досліджуваної теми [3]. Тому для

розуміння сутності державного управління процесом становлення та розвитку пожежної охорони важливо розглянути увесь категоріальний ряд – “безпека”, “пожежна безпека”, “пожежна охорона”.

Доцільно зазначити, що це взаємозалежні категорії. Для кращого розуміння взаємозв’язку вищезазначених категорій спершу потрібно окреслити трактування терміна “безпека”. Цей термін у сучасній науковій літературі застосовується досить багатозначно. Іноді безпека розглядається як мета, в інших випадках – як концепція, у третіх – як навчальна дисципліна.

Етимологічне значення цього терміна, відповідно до “Тлумачного словника з української мови”, трактується так: безпека – стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує [4]. Оксфордський тлумачний словник зазначає: безпека – це “1) свобода чи захист від небезпеки чи тривоги; 2) заходи, вжиті для гарантування безпеки країни, особи, цінності” [5]. Г. Ситник справедливо наголошує, що “безпека – це ключове значення для трактування функції держави, формування й реалізації її державної політики” [6].

Без сумніву, безпека є найбільшою потребою людини, за відсутності якої не може існувати ані сама людина, ані суспільство, ані держава. Питання безпеки – це питання виживання, успішного існування та взаємодії влади й суспільства. Проблема безпеки має велике значення для будь-якої спільноти, з огляду на кричущу потребу в запобіганні й ліквідації загроз, здатних позбавити людину не лише матеріальних і духовних цінностей, а й життя [7].

В об’єктивному розумінні поняття безпеки можна визначити як стан захищеності життєво-важливих інтересів держави, суспільства і особистості. У силу просторості цього поняття до переліку основних напрямків реалізації безпеки можна зарахувати забезпечення безпеки держави загалом і включно її важливої складової – пожежної безпеки [8]. Категорія “безпека” є базисною при визначенні сутності пожежної безпеки і діяльності вогнеборців щодо її забезпечення.

З’ясувавши зміст поняття “безпека”, важливо визначитися із поняттям “пожежна безпека”. Вітчизняні та іноземні вчені дають різні тлумачення сутності поняття “пожежна безпека” через його складне, багатокomпонентне та міждисциплінарне спрямування [9]. Зокрема, Б. Касимов наголошує, що пожежна безпека – це “система соціально-економічних і організаційно-правових заходів, спрямованих на охорону власності, захист життя, здоров’я і майна громадян, народногосподарського комплексу, пам’яток історії і культури, а також навколишнього середовища і природних багатств від пожеж і пов’язаних з ними небезпек [10]”.

В. Колесніков пожежною безпекою пропонує називати “сукупність урегульованих нормативно-правовими актами суспільних відносин, спрямованих на попередження можливості виникнення пожежі, запобігання можливості впливу небезпечних факторів пожежі на людей і матеріальні цінності, а також на створення умов, які сприяють гасінню пожеж” [11].

На думку І. Куца, пожежна безпека – це “стан захищеності від пожеж особи, майна, всього суспільства і держави” [12]. В. Ліпінський визначає пожежну безпеку як “стан об’єкта, при якому з регламентованою ймовірністю виключається можливість виникнення та розвиток пожежі і впливу на людей її небезпечних факторів” [13]. В. Назаренко робить висновок, що пожежна безпека “є напрямком безпеки держави, що спрямований на попередження та профілактику виникнення ризиків і загроз громадянам, суспільству та державі від пожеж” [14].

С. Денісов і А. Коцар пропонують визначати сутність пожежної безпеки як “сукупність урегульованих нормативно-правовими актами суспільних відносин, спрямованих на відсутність неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожежі, запобігання можливості впливу небезпечних факторів пожежі на живих істот, матеріальні цінності та довкілля, а також на створення умов, що сприяють гасінню пожеж” [15].

Г. Пономаренко, розглядаючи думки інших вчених, робить висновок, що пожежна безпека – це вид (напрямок) національної безпеки, яка полягає у захищеності життя та здоров’я людей, майна та інших цінностей фізичних та юридичних осіб, навколишнього природного середовища і спрямована на забезпечення своєчасного попередження, виявлення, припинення і нейтралізацію пожеж та їх наслідків [16].

Підкреслюючи наукову та практичну значущість наведених визначень поняття пожежної безпеки, потрібно все ж зазначити, що вони не охоплюють усіх аспектів цієї проблеми, тобто є неповними. На жаль, на сьогодні визначення категорії “пожежна безпека” ще не закріплено вітчизняними правовими нормами. Це, зокрема, стосується і Закону України “Про пожежну безпеку” [17], в якому відсутнє саме визначення поняття пожежної безпеки, те ж саме стосується і підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у цій сфері. Вітчизняне законодавство фіксує лише похідні терміни: галузь пожежної безпеки, система пожежної безпеки; правила пожежної безпеки тощо. Тільки в ДСТУ 2272:2006 “Пожежна безпека. Терміни та визначення основних понять” [18] та у посібниках і підручниках термін “пожежна безпека” тлумачать як стан захищеності від пожеж.

Тому доцільно погодитися із дослідниками, які стверджують, що у підсумку пожежна безпека повинна розглядатися як система, функціонування якої підпорядковане меті усунення загроз виникнення пожеж у тій чи іншій сфері суспільної діяльності [19, 20]. Ми поділяємо думку К. Пасинчука та Т. Щерби, що забезпечення пожежної безпеки реалізується через “Сукупність взаємообумовлених, взаємодіючих органів державного управління та вищих посадових осіб держави, яка в межах чинного законодавства та із залученням наявного у її розпорядженні потенціалу держави (матеріального, фінансового, інтелектуального та духовного), здійснює розробку й реалізацію владних, регулюючих, координуючих, контролюючих та нормативних державно-управлінських впливів (рішень) на об’єкти безпеки” [21].

Важливе значення для процесу дослідження питань державного управління діяльністю пожежної служби має з’ясування сутності поняття “пожежна охорона”. Існуючі в спеціалізованій літературі визначення змісту пожежна охорона відображають складне, різнобічне спрямування цього суспільно-правового соціального явища і зосереджують увагу на його різнобічних аспектах, ознаках, характеристиках тощо.

На нашу думку, заслуговує уваги визначення цього поняття, яке подається у колективній праці “Цивільний захист. Пожежно-рятувальна справа”. Вчені характеризують зміст поняття “пожежна охорона” як спеціальну професійну діяльність, спрямовану на забезпечення пожежної безпеки в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Предметом такої діяльності ними визначена система спеціальних заходів, спрямованих на попередження пожеж та захист від них людей, матеріальних об’єктів і довкілля. Суб’єктом пожежної діяльності розглядається узагальнена назва цілісної структурної системи, завдання якої – забезпечити пожежну безпеку в усіх сферах життєдіяльності суспільства [22]. Ця система охоплює органи управління, підрозділи, установи, заклади, підприємства тощо, які мають необхідні сили та засоби для здійснення покладених на них

завдань. Залежно від джерел фінансування, пожежна охорона може бути державною, галузевою, місцевою тощо.

Пожежна охорона як компонент державно-адміністративної системи має свої специфічні риси, обумовлені передусім вимогами внутрішньої безпеки держави. Як одне з відгалужень виконавчої влади, пожежна охорона спрямована на забезпечення захисту території та населення від пожеж, підвищення рівня протипожежного захисту, запровадження заходів пожежної безпеки та забезпечення сприятливих умов для реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки, що є головною метою її діяльності.

На основі поняття “пожежна охорона” та розкриття його внутрішньої структури є можливість більш ґрунтовно підійти до аналізу сутності процесу державного управління розвитком пожежної охорони. На думку В. Доманського, сутністю державного управління пожежною охороною є регульована, організуюча, координуюча і практична діяльність органів виконавчої влади, які здійснюють вплив на суспільну життєдіяльність людей з метою забезпечення безпеки громадян, суспільства й держави, надання юридичним і фізичним особам різноманітних послуг із питань запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій пожежного характеру та проведення рятівної справи [23].

Вважаємо, що державне управління пожежною охороною повинно розглядатися в декількох аспектах. По-перше, маєтись на увазі управління цією структурою як об’єкта з боку держави. По-друге, необхідно враховувати, що це управлінська діяльність, яка здійснюється всередині системи органів пожежної охорони, коли об’єктами є співробітники, служби, підрозділи, а суб’єктами – керівники та керівні апарати, які діють на відповідних рівнях і становлять у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи органів державного управління, що діють у сфері пожежної безпеки.

У широкому значенні системою державного управління забезпеченням пожежної безпеки, на нашу думку, треба розуміти комплекс організаційно-управлінських, правових, спеціальних, інженерно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист території і населення від пожеж та ліквідацію їх наслідків.

Важливо також пам’ятати, що система державного управління діяльністю пожежної охорони з часом має змінювати параметри управління, оскільки під час свого функціонування вона зазнає впливу як ззовні, так і зсередини.

Таким чином, точність і гранична визначеність основних понять та категорій державного управління діяльністю пожежної охорони є запорукою їх правильного розуміння та застосування. Придатність цих дефініцій у процесі дослідницької роботи залежить від їх відповідності певним вимогам, виробленим теорією і практикою державного управління у цій сфері.

Основними вимогами, що висувуються до цих понять і категорій, має бути:

– однозначність та сталість, вони повинні зберігати своє значення в усіх випадках їх використання;

– взаємопов’язаність всіх понять, що використовуються;

– загальне визнання того, що вони не вигадуються авторами в процесі дослідження, а вживаються з таким же значенням, із яким ці поняття використовуються у відповідних сферах суспільного життя;

– при використанні зазначених понять важливо проводити перевірку на їх конверсивність (можливість їх використання у ситуації, яка розглядається з різних боків).

Неврахування цих вимог може призвести до плутанини під час наукових дискусій і у процесі аналізу основних напрямів діяльності органів державного управління щодо забезпечення пожежної безпеки територій та населення.

Література

1. Сидорчук О. В. Пожежна безпека як елемент національної безпеки держави / О. В. Сидорчук, Р. Т. Ратушний, О. Б. Гада // Пожежна безпека [Текст]. — 2011. — № 19. — С. 143—147.
2. Антонов А. В. Розвиток термінологічної бази в сфері пожежної безпеки / А. В. Антонов, В. А. Доманський // Науковий вісник УКРНДІПБ [Текст]. — К. : [б. в.], 2001. — № 3. — С. 91—95.
3. Сацюк О. В. Особливості формування та розвитку понятійного апарату державного управління [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. / О. В. Сацюк; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : [б. в.], 2008. — 20 с.
4. Бусел В. Т. Тлумачний словник української мови [Текст] / гол. ред. В. Т. Бусел. — 2-ге вид. — К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. — 1728 с.
5. Oxford Advanced Learner’s Dictionary [Text]. — Oxford : Oxford University Press, 1995. — 1365 p.
6. Ситник Г. П. Безпека як категорія і функція державного управління / Г. П. Ситник // Вісник НАДУ [Текст]. — 2004. — № 1. — С. 350—357.
7. Мосов С. Пожежна безпека — складова національної безпеки України / С. Мосов // Пожежна безпека [Текст]. — 2009. — № 7(118). — С. 4, 5.
8. Пожежна безпека. Терміни та визначення основних понять [Текст] : ДСТУ 2272 – 2006. — К. : Держспоживстандарт України, 2007. — 28 с.
9. Засулько С. С. Теоретичний аналіз поняття “пожежна безпека” / С. С. Засулько // Міліція України. Актуальні проблеми юридичних наук у дослідженні учених [Текст]. — К. : [б. в.], 2003. — № 21. — С. 6—15.
10. Касымов Б. Э. Организация управления пожарной охраной (Административно-правовые вопросы) [Текст] / Б. Э. Касымов. — М. : Стройиздат, 1982. — 183 с.
11. Колесніков В. В. Розслідування злочинів, пов’язаних з пожежами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. / В. В. Колесніков. — Х. : НУВС, 2004. — 185 с.
12. Куц І. Правове регулювання пожежної безпеки: історія та розвиток / І. Куц // Право України [Текст]. — 2000. — № 9. — С. 78—80.
13. Ліпінський В. В. Правове забезпечення пожежної безпеки в Україні [Текст] : монографія / В. В. Ліпінський ; за заг. ред. С. В. Петкова. — К. : Дакор, 2011. — 184 с.
14. Назаренко В. Поняття та сутність державного управління пожежною безпекою в Україні / В. Назаренко // Публічне управління: теорія і практика [Текст]. — 2012. — № 4 (12). — С. 45—49.
15. Денісов С. Ф. Законодавче закріплення визначення поняття пожежної безпеки / С. Ф. Денісов, А. О. Коцар // Ученые записки Таврического национального ун-та им. В. И. Вернадского [Текст]. — 2012. — Т. 25 (64). — № 1. — С. 157—162. — (Серия “Юридические науки”).
16. Пономаренко Г. Пожежна безпека як елемент внутрішньої безпеки держави: поняття та система заходів забезпечення / Г. Пономаренко // Вісник Київського національного ун-ту імені Тараса Шевченка [Текст]. — 2007. — Вип. 74. — С. 47—50. — (Юридичні науки).

17. Про пожежну безпеку: Закон України від 17.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1994. — № 5. — Ст. 21.
18. Пожежна безпека. Терміни та визначення основних понять...
19. Мосов С. Пожежна безпека — складова національної безпеки України ...
20. Пожежна безпека [Текст]: навч. посіб. / за ред. Рожкова А. П. — К.: Пожінформ-техніка, 1999. — 255 с.
21. Пасинчук К. М. Місце та роль державного управління у системі забезпечення пожежної безпеки / К. М. Пасинчук, Т. О. Щерба // Пожежна безпека: теорія і практика [Текст]. — 2010. — № 6. — С. 118—124.
22. Цивільний захист [Текст]: ілюстр. словн.-довід. : у 2 ч. Ч. 1 : Пожежно-рятувальна справа / М. М. Козяр, А. А. Шадрін, І. М. Кочан. — Львів: Сполом, 2006. — 552 с.
23. Доманський В. А. До питання про державне управління у сфері пожежної безпеки / В. А. Доманський // Пожежна безпека [Текст]. — 2003. — № 1 (40). — С. 14, 15.

Z. Hontar

THE ROLE AND IMPORTANCE OF CONCEPTUAL AND CATEGORIAL APPARATUS IN THE STUDY OF PUBLIC ADMINISTRATION OF FIRE SERVICE ACTIVITY

It is mentioned that the problem of public administration of development and activity of fire service is one of the urgent, little studied and difficult to solve problem. The dramatic changes that have occurred in recent years in Ukraine have become so multifaceted and dynamic that the scientific understanding of the new realities and perspectives of fire safety is more relevant than ever. The conceptual and categorial apparatus as a kind of theoretical and methodological framework, on which the analysis of the management of fire service development should be based, are considered.

Key words: security, fire protection, national security, fire service, public administration of fire service, Ukraine.