УДК 614.84

М. В. Андрієнко,
кандидат історичних наук

ЗАКОНИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ, СПЕЦИФІЧНІ ДЛЯ СФЕРИ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

M. Andrienko

LAWS OF PUBLIC ADMINISTRATION SPECIFIC TO FIRE SAFETY SPHERE

У статті визначено загальні закони боротьби з вогнем під час пожеж, а також уточнено сукупність загальних законів державного управління. Шляхом творчого поєднання законів, специфічних існуванню сфери пожежної безпеки, і загальних законів державного управління ідентифіковані та сформульовані закони державного управління, специфічні для сфери пожежної безпеки.

The article defines general laws of firefighting during fire accidents and also specifies the total of public administration general laws. By way of creative combining of laws specific to the fire safety sphere existence and general laws of public administration, public administration laws specific to the fire safety sphere are identified and laid down.

Ключові слова: пожежна безпека, державне управління, закон.
Key words: fire safety, public administration, laws.

Викриття та пізнання законів (закономірностей) державного управління, специфічних сфері пожежної безпеки (далі — ПБ), є основою систематизації знань про нього, розвитку теорії державного управління сферою ПБ і вироблення корисних рекомендацій для практики. Творче застосування специфічних законів державного управління сферою ПБ дозволяє створювати умови для сприятливої їх дії, на наукових засадах передбачати розвиток подій, формулювати обгрунтовані й реальні цілі державного управління в різноманітних умовах забезпечення необхідного рівня ПБ, ухвалювати раціональні рішення по організації управління в умовах виникнення пожеж, ефективно управляти діяльністю підрозділів, задіяних для гасіння та ліквідації наслідків пожеж.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМАТИКИ

Питаннями дослідження окремих питань державного управління сферою ПБ у сучасній Україні займалися такі відомі українські фахівці та вчені, як: В.М. Андрієнко, В. Балябас, М.В. Білошицький, М.В. Вознюк, Ю.М. Горбаченко, Г.С. Грибенюк, С.Ф. Денисов, В.А. Доманський, В.П. Зосімов, Ю.Б. Ірхін, А.М. Капля, О.А. Коцар, М.А. Кришталь, В.В. Ліпинський, Ю.Р. Лозинський, В.Д. Люблін, В. Назаренко, К.М. Пасинчук, С.П. Потеряйко, В.П. Садковий, О.О. Труш, М.В. Удод, Л.В. Ушаков, Т.О. Щерба та ін. Разом з тим, як показує аналіз, у результатах їхніх досліджень частково відображені закони державного управління, специфічні сфері ПБ, що призвело до застосування різних підходів з боку цих фахівців і вчених до обгрунтування принципів державного управління сферою ПБ, кількість і зміст яких не збігається, а також створило проблему принципів державного управління сферою ПБ.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є ідентифікація та формулювання законів державного управління, специфічних для сфери ПБ.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Аналіз спеціальної літератури з питань ПБ, у який відповідним чином відображені питання державного управління, вказує на відсутність результатів досліджень законів державного управління, специфічних сфері ПБ. Відсутність таких досліджень з боку українських вчених і фахівців пояснюється недостатністю уваги, яка приділялася і приділяється питанням теорії та практики державного управління сферою ПБ, і, у першу чергу, з боку державних органів. Результатом є складний стан пожежної безпеки в нашій країні, що постійно висвітлюється в Національній доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні [1—6].

Виходячи з умов ситуації, що склалася, необхідним, на нашу думку, є ідентифікація загальних законів боротьби з вогнем під час пожеж, і з їх урахуванням — специфічних законів державного управління сферою ПБ.

Дослідження, проведені дисертантом з використанням спеціалізованих літературних джерел щодо причино-наслідкових зв'язків виникнення пожеж, а також тактики і засобів гасіння вогню під час пожеж, дозволяють стверджувати, що загальні закони боротьби з вогнем під час пожеж відображають найбільш суттєві зв'язки та відносини між пожежами й іншими явищами суспільного життя. За результатами досліджень загально відомі закони боротьби з пожежами можна сформулювати таким чином: залежність стану пожежної безпеки від заходів профілактичної роботи, загальної культури, рівня знань і поінформованості суспільства стосовно способів забезпечення пожежної безпеки та наслідків від пожеж; залежність динаміки процесу горіння від природи горючих речовин і умов горіння; залежність способів боротьби з вогнем під час пожежі від кількості й якості задіяних пожежного обладнання і спеціальної

техніки; залежність ефективності гасіння вогню під час пожежі від відповідності тактики дій рятувальних підрозділів цілям (завданням) гасіння вогню й умовам обстановки, що склалась під час пожежі; залежність результатів гасіння вогню під час пожежі від співвідношення сил і засобів, задіяних для гасіння, і масштабів пожежі та динаміки вогню, від рівня професійної підготовки керівництва й особового складу рятувальних підрозділів, рівня психологічної готовності рятувальників та низки інших факторів.

Визначення специфічних законів державного управління сферою ПБ вимагає уточнення сукупності загальних законів державного управління, які можна спроектувати на сферу ПБ з урахуванням низки загальних законів боротьби з вогнем під час пожеж.

Аналіз літературних джерел [7 — 19] показав, що до складу таких законів можна віднести: залежність організаційних форм і методів державного управління від державного устрою, стану матеріально-технічної бази, соціально-економічних відносин у суспільстві та умов управління; єдність організаційно-методологічних основ на всіх рівнях державного управління; збереження пропорційності й оптимального співвідношення всіх структурних елементів системи державного управління; єдність і співпідпорядкованість критеріїв ефективності, які використовуються в процесах державного управління; відповідність потрібного часу на вирішення завдань державного управління часу, який є в наявності; залежність ефективності вирішення завдань державного управління від обсягу та об'єктивності використаної інформації.

Поєднання законів, специфічних існуванню сфери ПБ, тобто загальних законів боротьби з вогнем під час пожеж, і загальних законів державного управління дозволяє ідентифікувати та сформулювати закони державного управління, специфічні для сфери ПБ:

— залежність організаційних форм і методів державного управління від структури державних органів, що відповідають за реалізацію державної політики в сфері ПБ, стану існуючої матеріально-технічної бази в сфері ПБ, соціально-економічних відносин у суспільстві та умов здійснення управління;

— єдність організаційно-методологічних основ на всіх рівнях державного управління сферою ПБ;

— збереження пропорційності й оптимального співвідношення всіх структурних елементів системи державного управління сферою ПБ;

— сумісність технічних засобів і систем, що використовуються для забезпечення функціонування системи державного управління сферою ПБ, на всіх її рівнях;

— єдність і співпідпорядкованість критеріїв ефективності, які використовуються в процесах державного управління сферою ПБ;

— відповідність потрібного часу на вирішення завдань державного управління сферою ПБ часу, який є в наявності або визначений;

— залежність ефективності вирішення завдань державного управління сферою ПБ від обсягу, об'єктивності й оперативності інформації, що використовується.

Закон залежності організаційних форм і методів державного управління від структури державних органів, що відповідають за реалізацію державної політики в сфері ПБ, стану існуючої матеріально-технічної бази в сфері ПБ, соціально-економічних відносин у суспільстві та умов здійснення управління розкриває, на нашу думку, найбільш істотні причинно-наслідкові зв'язки та залежності організаційних форм і методів державного управління від засобів, форм і способів забезпечення необхідного рівня ПБ в країні і боротьби з вогнем під час пожеж, а також технічної оснащеності самих органів управління. При цьому слід зазначити, що механізм дії закону досить складний і багатогранний. Для нього характерна наявність як прямих, так і зворотних зв'язків між організацією та методами державного управління, з одного боку, і матеріально-технічною базою забезпечення державного управління — з іншого. Зміни матеріально-технічної бази в умовах процесу інформатизації нашого суспільства вимагають своєчасного удосконалення організації і методів державного управління. Саме використання гнучких організаційних форм і методів державного управління, їх адаптивність до змін матеріально-технічної бази та умов здійснення державного управління слід вважати заставою високого наукового рівня державного управління сферою ПБ в Україні.

Закон єдності організаційно-методологічних основ на всіх рівнях державного управління сферою ПБ відображає взаємозв'язки структурних форм і методів державного управління у всіх керівних, підлеглих і взаємодіючих державних органах. Методологічні основи побудови та функціонування системи державного управління сферою ПБ, принципи організації державного управління сферою ПБ і методи роботи державних органів під час вирішення завдань державного управління сферою ПБ мають бути загальними на всіх рівнях державного управління сферою ПБ. Знання сутності та механізму дії закону дозволяє з наукової позиції: визначати структуру системи державного управління сферою ПБ; забезпечувати взаємодію між державними органами на всіх рівнях і у всіх владних структурах; обгрунтовано підходити до розподілу функцій і організації взаємовідносин між різними ланками управління по вертикалі й горизонталі. Наслідком дії закону слід вважати розробку відповідних керівних документів, що стосуються державного управління в сфері ПБ, а також документів, які стосуються функціонування сфери ПБ в Україні.

Закон збереження пропорційності й оптимального співвідношення всіх структурних елементів системи державного управління сферою ПБ відображає зв'язки та залежності як між окремими ланками системи державного управління сферою ПБ, так і всередині кожної ланки. Механізм дії цього закону проявляється в нормі управління, яка регламентує кількість об'єктів (суб'єктів) управління, які безпосередньо замикаються на один орган управління. З урахуванням сучасного світового досвіду та процесу автоматизації державного управління сферою ПБ в Україні рекомендується дотримуватися норми у межах від 5 до 9 об'єктів (суб'єктів).

Закон сумісності технічних засобів і систем, що використовуються для забезпечення функціонування системи державного управління сферою ПБ на всіх її рівнях відображає, на нашу думку, одну з найважливі-

ших умов забезпечення ефективності взаємодії різноманітних систем у ході спільного вирішення завдань державного управління сферою ПБ. У зв'язку з активним розвитком технічного забезпечення управління, широким використанням засобів автоматизації й інформатизації питання їх сумісності та інтегрування стали важливою умовою стійкого функціонування всіх складових системи державного управління сферою ПБ. Інформатизація українського суспільства вже давно перейшла межі окремих комп'ютерів і невеликих комп'ютерних локальних мереж. Сучасність характеризується масовим використанням комп'ютерної техніки та Інтернет-ресурсів, що вимагає забезпечення програмної сумісності, тобто забезпечення роботи комплексу автоматизованих засобів в системі державного управління сферою ПБ з використанням єдиних або повністю сумісних програмних продуктів.

Закон єдності та співпідпорядкованості критеріїв ефективності, які використовуються в процесах державного управління сферою ПБ, визначає зв'язок між загальною метою державного управління сферою ПБ, суть якої полягає в забезпеченні необхідного рівня пожежної безпеки в умовах змін зовнішніх і внутрішніх умов існування сфери ПБ в Україні, і окремими цілями державних органів і інституцій, які діють і взаємодіють для досягнення загальної мети. Наявність низки локальних цілей не дозволяє знайти такий універсальний критерій ефективності державного управління сферою ПБ, який би дозволив визначати ступінь досягнення цілей на будь-якому рівні управління. У зв'язку з цим, враховуючи світовий досвід, має застосовуватися сукупність критеріїв ефективності, яка повинна бути узгоджена з "деревом" цілей. При цьому вимога єдності та співпідпорядкованості критеріїв обумовлює підпорядкованість локальних критеріїв критеріям, які використовуються на більш високому рівні. Саме у такому випадку всі ланки системи державного управління сферою ПБ будуть діяти як складові єдиного цілого, спрямовуючи свої зусилля на досягнення загальної цілі. Враховуючи це, вимога єдності та співпідпорядкованості критеріїв ефективності вже знайшла своє безпосереднє відображення в стандартизації нормативів у сфері ПБ.

Закон відповідності потрібного часу на вирішення завдань державного управління сферою ПБ часу, який є в наявності або визначений чи встановлений, відображає одну з головних вимог до державного управління сферою ПБ — своєчасність і оперативність ухвалення та реалізації управлінських рішень. Залежність ефективності гасіння вогню під час пожежі від відповідності тактики дій рятувальних підрозділів цілям (завданням) гасіння вогню і умовам обстановки, що склалась під час пожежі, вимагає оперативних дій з боку органів управління з урахуванням балансу часу — існуючого й потрібного, що є часто суперечливим явищем в умовах гасіння вогню в ході боротьби рятувальних підрозділів з пожежею. Головною вимогою цього закону є приведення потрібного часу у відповідність з існуючим часом з високим ступенем гарантії шляхом впровадження сучасних заходів щодо скорочення циклу управління і циклу дії рятувальних підрозділів. Досягнення відповідності можна вважати одним з надважливих шляхів зменшення кількості пожеж у країні, а також зменшення збитків у наслідок пожеж, особливо в умовах таких крупних техногенних аварій, як на Чорнобильській АЕС, і лісових пожеж у засушливий період року.

Закон залежності ефективності вирішення завдань державного управління сферою ПБ від обсягу, об'єктивності та оперативності інформації, що використовується, відображає сталі зв'язки та залежності, які об'єктивно існують у державному управлінні сферою ПБ між якістю виконання завдань управління та обсягом і характеристиками інформації, що використовується в інтересах їх вирішення. Для вирішення кожного завдання державного управління сферою ПБ органам управління потрібний відповідний обсяг інформації, яка має бути об'єктивною й оперативною. Збільшення або зменшення кількості даних не призводить до однозначних змін ефективності ухвалених рішень і часу, що витрачається при цьому. Механізм дії цього закону показує, що зі збільшенням обсягу інформації, яка надходить, ефективність рішення, що ухвалюється, зростає. Разом з тим, після накопичення відповідного обсягу інформації подальше її збільшення вже не призводить до істотного зростання ефективності управлінського рішення. За умов забезпечення необхідного об'єму інформації, яка не повністю відповідає критеріям об'єктивності та оперативності, ухвалене управлінське рішення може виявитися частково або повністю не ефективним.

ВИСНОВКИ

Наведені вище закони державного управління сферою ПБ слід вважати базовими для обгрунтування сукупності принципів, що є визначальними для державного управління сферою ПБ.

Література:

1. Аналіз пожежовибухонебезпеки та системи реагування на них / Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2005 році. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2005.html
2. Аналіз загроз пожежовибухонебезпеки та системи реагування на них / Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2007 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2007.html
3. Аналіз загроз пожежовибухонебезпеки та системи реагування на них / Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2009 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2009.html
4. Аналіз загроз пожежовибухонебезпеки та системи реагування на них / Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2010 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2010.html
5. Пожежі та їх наслідки / Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні в 2012 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mns.gov.ua/content/nasdopovid2012.html
6. Стан пожежної безпеки / Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні в 2013 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2013.html

7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. — [3-е изд., доп.]. — М.: Изд-во ОМЕГА-Л, 2005. — 584 с.

8. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления / Б.П. Курашвили. — М.: Наука, 1987. — 294 с.

9. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне; перекл. із франц. В. Шовкуна. — К.: Основи, 1993. — 165 с.

10. Райт Г. Державне управління / Г. Райт; перекл. з англ. В. Івашка, О. Коваленко, С. Соколик. — К.: Основи, 1994. — 191 с.

11. Державне управління як основний різновид соціального управління / Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Колектив авторів; наук. керів. Цвєтков В.В. — К.: Оріяни, 1998. — С.17—37.

12. Державне управління: теорія і практика / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.]; за заг. ред.: В.Б. Авер'янов. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — 431 с.

13. Шамхалов Ф. Теория государственного управления: монографія / Ф. Шамхалов. — М.: Экономика, 2002. — 638 с.

14. Державне управління: навчальний посібник / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко]; за ред. д. е. н., проф. А. Мельник. — К.: "Знання-Прес", 2008. — 343 с.

15. Зеркин Д.П. Основы теории государственного управления: курс лекций / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. — [Изд. 2-е, доп. и перераб.]. — Ростов-на-Дону: Изд. Центр "МарТ", 2005. — 512 с.

16. Нижник Н.Р. Теоретичні аспекти державного управління: монографія / Н.Р. Нижник, С.П. Мосов. — Чернівці: Технодрук, 2011. — 248 с.

17. Тихонравов Ю.В. Теория управления: учеб. курс / Е.В. Глушенко, Е.В. Захарова, Ю.В. Тихонравов. — М.: Вестник, 1998. — 336 с.

18. Радиш Я.Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис та тенденції розвитку: дис... доктора наук з державного управління: спец. 25.00.01 / Я.Ф. Радиш. — К., 2003. — 346 с.

19. Саймон Г. Адміністративна поведінка. Дослідження процесів прийняття рішень в організаціях, що виконують адміністративні функції / Г. Саймон; пер. с англ. Р. Ткачук. — К.: АртЕк, 2001. — 392 с.

References:

1. The State Emergency Service of Ukraine (2005), "Analysis of fire and explosion hazards and system response. National Report on the State of Techno and Natural Safety in Ukraine in 2005", available at: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2005.html (Accessed 11 Jan 2015).

2. The State Emergency Service of Ukraine (2007), "Hazard Analysis fire-explosion hazard and system response. National Report on the State of Techno and Natural Safety in Ukraine in 2007", available at: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2007.html (Accessed 11 Jan 2015).

3. The State Emergency Service of Ukraine (2009), "Hazard Analysis fire-explosion hazard and system response. National Report on the State of Techno and Natural Safety in Ukraine in 2009", available at: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2009.html (Accessed 11 Jan 2015).

4. The State Emergency Service of Ukraine (2010), "Hazard Analysis fire-explosion hazard and system response. National Report on the State of Techno and Natural Safety in Ukraine in 2010", available at: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2010.html (Accessed 11 Jan 2015).

5. The State Emergency Service of Ukraine (2012), "Fires and their consequences. National Report on the State of Techno and Natural Safety in Ukraine in 2012", available at: http://mns.gov.ua/content/nasdopovid2012.html (Accessed 11 Jan 2015).

6. The State Emergency Service of Ukraine (2013), "State fire safety. National Report on the State of Techno and Natural Safety in Ukraine in 2013", available at: http://mns.gov.ua/content/annual_report_2013.html (Accessed 11 Jan 2015).

7. Atamanchuk, G.V. (2005), Teorija gosudarstvennogo upravlenija [Theory of public administration], Izd-vo OMEGA-L, Moscow, Russia.

8. Kurashvili, B.P. (1987), Ocherk teorii gosudarstvennogo upravlenija [Outline of the theory of public administration], Nauka, Moscow, Russia.

9. Hurne, B. (1993), Derzhavne upravlinnia [Public administration], Osnovy, Kyiv, Ukraine.

10. Rajt, H. (1994), Derzhavne upravlinnia [Public administration], Osnovy, Kyiv, Ukraine.

11. Tsvietkov, V.V. (1998), Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektyvy [Public administration reform in Ukraine: problems and prospects], Oriiany, Kyiv, Ukraine.

12. Aver'ianov, V.B. Andrijko, O.F. and Bytiak, Yu.P. (1998), Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka [Public administration: theory and practice], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.

13. Shamhalov, F. (2002), Teorija gosudarstvennogo upravlenija [The theory of public administration], Jekonomika, Moscow, Russia.

14. Mel'nyk, A.F. Obolens'kyj, O.Yu. Vasina, A.Yu. and Hordiienko, L.Yu. (2008), Derzhavne upravlinnia [Public administration], "Znannia-Pres", Kyiv, Ukraine.

15. Zerkin, D.P. (2005), Osnovy teorii gosudarstvennogo upravlenija [Foundations of the theory of public administration], Izd. Centr "MarT", Rostov-on-Don, Russia.

16. Nyzhnyk, N.R. (2011), Teoretychni aspekty derzhavnoho upravlinnia [Theoretical aspects of public administration], Tekhnodruk, Chernivtsi, Ukraine.

17. Tihonravov, Ju.V. (1998), Teorija upravlenija [Theory of management], Vestnik, Moscow, Russia.

18. Radysh, Ya.F. (2003), "State Department of Health in Ukraine: genesis and development trends", Abstract of Ph.D. dissertation, Public administration, Kyiv, Ukraine.

19. Sajmon, H. (2001), Administratyvna povedinka. Doslidzhennia protsesiv pryjniattia rishen' v orhanizatsiiakh, scho vykonuiut' administratyvni funktsii [Administrative behavior. Research of decision making processes in organizations that perform administrative functions], ArtEk, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 12.01.2015 р.