

М. В. Андрієнко,  
 д. н. з держ. упр., доцент, підполковник служби цивільного захисту, начальний науково-дослідного центру заходів цивільного захисту Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту (УкрНДІЦЗ), м. Київ

## УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

М. Andrienko,  
 Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Lieutenant Colonel of the Civil Protection Service, Initial Research Center for Civil Protection Measures of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection, Kyiv

### IMPROVEMENT OF THE MECHANISMS OF THE REGULATION OF FIRE SECURITY IN UKRAINE

**У статті відзначено традиційні елементи системи пожежної безпеки та механізмів регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні. Наведено перелік законодавчих актів, що виступають у ролі інформаційно-документального та нормативно-правового підґрунтя для регулювання стану пожежної безпеки. Встановлено факт існування недоліків у системі регулювання пожежної безпеки, зокрема, надмірна кількість перевірок, невідповідність вітчизняних практик стандартам та нормам Європейського союзу і міжнародних інстанцій, нерозвиненість ринку страхових послуг у напрямі страхування від пожежі та незацікавленість фізичних і юридичних осіб у такому виді страхових послуг, низький рівень самозабезпечення пожежної безпеки та участі приватних структур у процесі регулювання стану пожежної безпеки в Україні. Запропоновано напрями удосконалення механізмів регулювання процесу забезпечення пожежної безпеки в Україні.**

**The article features traditional elements of the fire security system and mechanisms for regulating the provision of fire security in Ukraine. The list of legislative acts acting as informational documentary and normative-legal grounds for regulation of the state of fire security is given. The existence of deficiencies in the fire security regulation system, in particular, the excessive number of inspections, inconsistency of domestic practices with the standards and norms of the European Union and international institutions, the underdeveloped insurance services market in the field of fire insurance and the lack of interest of individuals and legal entities in this type of insurance services, low the level of self-provision of fire security and the participation of private structures in the process of regulating the state of fire security in Ukraine are find out. The directions of improvement of the mechanisms of regulation of the fire security in Ukraine are proposed.**

*Ключові слова: пожежна безпека, забезпечення пожежної безпеки, державне регулювання, механізм регулювання, система пожежної безпеки.*

*Key words: fire safety, fire security, state regulation, regulation mechanism, fire security system.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Пожежна безпека має на меті належний стан об'єкта, за винятком можливості виникнення вогнища загоряння (пожежі) і його поширення в просторі. Забезпечення пожежної безпеки — пріоритетне завдання для будь-якого підприємства, організації, установи, офісу та приватного будинку. Більш глобальним завданням є забезпечення такої безпеки для населення в межах конкретного населеного пункту. Проблеми забезпечення пожежної безпеки в Україні набувають усе більшого значення. У сучасних умовах вони є взаємопов'язаними і взаємозалежними з проблемами економічної, соціальної, техногенної та екологічної безпеки — пожежонебезпечна обстановка в Україні змушує відповідальні органи та організації працювати на попередження, профілактику і попередження пожежних загроз.

З метою зниження тяжкості наслідків від пожеж необхідно активізувати спільні зусилля органів державної влади,

органів місцевого самоврядування, а також підприємств і, головне, громадян, та забезпечити вдосконалення заходів правового, організаційного, економічного, соціального і науково-технічного характеру, що дозволить гарантувати більш активне їх використання у процесі забезпечення пожежної безпеки. З огляду на це, питання пошуку шляхів удосконалення механізмів регулювання процесу забезпечення пожежної безпеки в Україні набуває особливої актуальності.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ЦЬОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Проблематику забезпечення пожежної безпеки та державного управління у цьому процесі піднімали у своїх на-

укових працях такі вітчизняні дослідники, як Назаренко В.Ю., що вивчає добровільну пожежну охорону за кордоном як складову організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою, робить спроби його імплементації з урахуванням досвіду України та пропонує організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою в Україні [1; 2], Голуб С.В., що пропонує застосування кластеризації при формуванні моделей інформаційних систем багаторівневого моніторингу пожежної безпеки [3], Гречанинов В.Ф., що визначає основні риси технології моніторингу пожежної безпеки [4], Дендаренко В.Ю., що пропонує метод адаптивного формування структури інформаційної системи моніторингу пожежної безпеки [5], Пономаренко Г., що розглядає пожежну безпеку як елемент внутрішньої безпеки держави, конкретизує її поняття та досліджує систему заходів забезпечення [6], Парпан Т.В., що визначає сучасний стан правового регулювання пожежної безпеки в Україні [7], Чьоч В.В., Борисов А.В., Мушкинова Т.О., Несенюк О.О., які проводять аналіз стану патентування в сфері пожежної безпеки в Україні [8], Мельниченко О., що розглядає пожежну безпеку як об'єкт державного управління [9]. Водночас нові види загроз, які виникають через політичні, економічні кризові тенденції та воєнні дії на Сході країни, актуалізують проблематику необхідності удосконалення механізмів регулювання процесу забезпечення пожежної безпеки в Україні.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Завданням дослідження є встановлення переліку напрямів удосконалення механізмів регулювання процесу забезпечення пожежної безпеки в Україні, що реалізуються як державними відомствами, так і у бізнес-середовищі та під час самозабезпечення пожежної безпеки вітчизняними суб'єктами господарської діяльності.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Забезпечення пожежної безпеки в Україні має кілька напрямів, серед яких державне регулювання, нагляд та контроль. Виконання встановлених державою вимог у царині пожежної безпеки забезпечує повноцінне функціонування протипожежної системи в цілому. У всіх галузях народного господарства необхідно неухильно дотримуватися правил та інструкції з протипожежної безпеки.

Забезпечення пожежної безпеки на території України, регулювання відносин у цій сфері органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання і громадян здійснюються відповідно до Кодексу цивільного захисту України, інших законів України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052 "Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій" одним із головних завдань ДСНС України є реалізація державної політики у сфері пожежної та техногенної безпеки [10, с. 26—27].

Система пожежної безпеки в Україні складається з комплексу соціальних, організаційних, науково-технічних і правових заходів, а також сил і засобів пожежної служби, спрямованих на попередження і ліквідацію пожеж. У цілому, механізми державного регулювання процесу забезпечення пожежної безпеки в Україні мають такі складові елементи: систему органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку. Відтак, подальші

дослідження у царині забезпечення пожежної безпеки мають бути спрямовані на аналіз ефективності та розробку пропозиції щодо обґрунтування напрямів удосконалення даних механізмів, виключення дублювання функцій органів виконавчої влади, а також удосконалення правової бази в даній сфері [11]. До переліку основних напрямів удосконалення механізмів державного регулювання процесу забезпечення пожежної безпеки в Україні, пропонується віднести такі:

- вдосконалення державного регулювання питань пожежної безпеки;
- створення сучасної нормативно-технічної бази, що дозволяє підтримувати прийнятний рівень протипожежного захисту;
- безпосередня організація і здійснення заходів щодо контролю (нагляду) за додержанням вимог пожежної безпеки, припинення виявлених порушень у встановленому законом порядку;
- виконання функцій органу державного регулювання пожежної безпеки при використанні атомної енергії;
- проведення єдиної технічної політики щодо гармонізації норм і правил пожежної безпеки.

Пріоритетами в діяльності контрольно-наглядових органів, що опікуються питаннями пожежної безпеки, має стати впровадження нових форм і методів, спрямованих на зниження адміністративного навантаження на бізнес при збереженні належного рівня захисту особистості, майна, суспільства і держави від пожеж і надзвичайних ситуацій.

Ключовим фактором у питанні забезпечення пожежної безпеки на сьогоднішній день є пошук прийнятної для держави і суспільства рівня витрат фінансових і матеріальних ресурсів, на які громадяни та держава згодні піти, впроваджуючи в будівлях і спорудах, в тому числі і житловому секторі, системи та засоби протипожежного захисту.

Одним із дієвих способів підвищення рівня пожежної безпеки в Україні є створення саморегульованих організацій. Необхідність створення саморегульованих організацій в сфері пожежної безпеки обумовлена двома основними факторами. По-перше, це необхідність підвищення якості надаваних на цьому ринку послуг із метою забезпечення належного протипожежного захисту громадян України і об'єктів економіки. По-друге, можливість передати у приватний сектор частину державних дозвільних функцій, і тим самим знизити рівень адміністрування бізнесу, підвищивши, таким чином, ефективність виконання тих функцій, які залишатимуться у державних органів, та уникаючи їх дублювання різними інстанціями. Перш за все, це стосується процедури ліцензування.

Створення системи саморегульованих організацій дозволить у перспективі замінити функції держави по ліцензуванню діяльності в галузі пожежної безпеки на механізм саморегулювання.

Саморегульовані організації мають нести відповідальність за дії юридичних осіб, що входять до їх складу. У разі непрофесійної діяльності тієї або іншої компанії, відповідальність, у тому числі і матеріальну, перед державою та суб'єктами господарювання буде нести саморегульована організація.

Створення саморегульованих організацій в галузі пожежної безпеки підвищить рівень протипожежного захисту об'єктів економіки, істотно спростить проведення контрольних заходів щодо членів саморегульованих організацій, а також буде сприяти попередженню фактів корупції з боку державного пожежного нагляду.

Водночас для початку ініціації такої модернізації механізмів регулювання пожежної безпеки, необхідно на документальному рівні:

— сформувати необхідну платформу для послідовного і якісного переходу галузі від ліцензування і акредитації до саморегулювання підприємницької діяльності у сфері забезпечення пожежної безпеки, і тим самим зняти зайві адміністративні бар'єри;

— визначити вимоги до некомерційних організацій, що об'єднують суб'єктів підприємницької або професійної діяльності в галузі пожежної безпеки для визнання їх саморегульованою організацією;

— включити більш ефективний механізм контролю над ринком послуг у галузі пожежної безпеки, передавши частину його функцій саморегульованим організаціям;

— підвищити відповідальність суб'єктів підприємницької і професійної діяльності в галузі пожежної безпеки перед споживачами.

Без прийняття відповідних законопроектів перехід до саморегулювання в галузі пожежної безпеки є неможливим.

У контексті інтеграції України до Європейського союзу, завданням механізмів державного регулювання пожежної безпеки є забезпечення можливості створення і застосування засобів виявлення та гасіння пожеж із урахуванням міжнародних вимог, термінове вирішення проблеми якості та експлуатації висотної мобільного пожежно-рятувальної техніки, тощо. Особливого значення набуває питання стандартизації та сертифікації, які розглядаються владою і бізнесом як найважливіший фактор для виходу на глобальні ринки просування нових товарів і технологій. Для успішного вирішення завдань, пов'язаних із розробкою міждержавних стандартів в галузі пожежної безпеки, має бути підготовлена сучасна Програма з розробки міждержавних стандартів. Проблемні питання сертифікації продукції в галузі пожежної безпеки можуть бути вирішені шляхом більш активної взаємодії вітчизняних і закордонних органів і організацій, до функцій яких належить забезпечення пожежної безпеки. При цьому необхідно посилити контроль за діяльністю вітчизняних акредитованих органів по сертифікації і випробувальних лабораторій.

Залишається актуальним і питання підготовки кадрів в освітніх організаціях для забезпечення пожежної безпеки в умовах посилення традиційних і виникнення нових форм і видів загроз пожежній безпеці в Україні.

Сучасним ВНЗ необхідно забезпечити такий рівень підготовки випускників, який би відповідав державним освітнім стандартам. Сучасний розвиток науки і техніки висуває вимоги по розробці відповідних методів навчання, впровадження нових ефективних форм підготовки фахівців, здатних ефективно виконувати завдання за призначенням.

Одним з важливих аспектів пожежної безпеки залишається питання протипожежного страхування. За статистикою в Україні за останні 10 років виникло 619315 пожеж, що в середньому становить більше 62 тис. випадків на рік. Унаслідок цих пожеж загинуло 28 тис. 446 людей і 15 тис. 762 людини було травмовано. Тільки прямі збитки, завдані пожежами, склали 9 млрд грн, а загальні матеріальні втрати — понад 34 млрд грн [10, с. 26]. На збільшення їх кількості, приміром, у 2014 році, вплинула низка причин, зокрема введення тимчасових обмежень щодо здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері пожежної і техногенної безпеки та заострення політичної обстановки в країні, що підтверджує актуальність пошуку напрямів удосконалення механізмів регулювання пожежної безпеки в Україні. Не зважаючи на загрозливу статистику, рівень страхування від пожеж у нашій державі неможливо назвати високим, що зумовлюється рядом об'єктивних і суб'єктивних причин. Наприклад, оцінити обсяг саме протипожежного страхування

складно — частіше пропонуються програми комплексного страхування. Також при настанні страхового випадку можливі відмови у виплатах через невизнання страховиками прав власності. А обов'язкове протипожежне страхування буде розглядатися бізнесом і населенням не інакше як "додатковий податок". Крім того, страхові компанії неохоче працюють у сферах "підвищеного ризику" по отриманню прибутку, якою є сфера протипожежного страхування пожежної безпеки.

Особливу увагу у контексті пошуку шляхів забезпечення пожежної безпеки належить приділити застосуванню ризик-орієнтованого підходу при здійсненні державного пожежного нагляду. Нині робота органів нагляду має полягати у відмові від принципу тотального нескінченного контролю. Перевірки повинні проводитися там, де дійсно є ризики або ознаки порушень пожежної безпеки. У механізмах державного регулювання пожежної безпеки мають бути передбачені умови, що дозволяють підвищити або знизити категорію ризику об'єкта в залежності від рівня його захищеності.

З метою практичного впровадження ризик-орієнтованого підходу в діяльність наглядових органів має бути розроблена і направлена до владних структур відповідна методика для застосування при плануванні перевірок на 2018 рік. Це дозволить вивести зі сфери активного нагляду достатню кількість об'єктів захисту.

Застосування ризик-орієнтованого підходу при організації державного пожежного нагляду дозволить знизити адміністративні бар'єри і витрати при здійсненні наглядової діяльності, оптимізувати бюджетні витрати, спрямовані на забезпечення наглядових органів, а також позитивно відобразитися на результативності здійснення державного пожежного регулювання.

Для вирішення поточних завдань регулювання пожежної безпеки у країні державний апарат, який має виконувати означене завдання, має бути модернізовано і побудовано за принципом дворівневої системи реагування: державний рівень буде представлений центральним апаратом і силами державного підпорядкування, а територіальний — місцевими органами управління та силами територіального підпорядкування.

Такий підхід відповідає досвіду більшості розвинених країн світу, в тому числі США, Німеччини, Франції, Японії, де проблема боротьби з новими видами небезпек знайшла рішення в розширенні функцій пожежної охорони, яка при збереженні своєї історичної назви по суті перетворилася в багатофункціональну аварійно-рятувальну службу.

Отже, можна запропонувати такі напрями удосконалення механізмів регулювання процесу забезпечення пожежної безпеки в Україні:

— розширення напрямів державно-приватної співпраці, передача окремих функцій від державних регуляторів у приватну сферу;

— створення та розширення діяльності саморегульованих організацій у сфері забезпечення пожежної безпеки;

— запровадження європейських і міжнародних стандартів, підвищення рівня нагляду за стандартизацією і сертифікацією продукції;

— контроль і нагляд за навчальним процесом у закладах, які займаються підготовкою кадрів для забезпечення пожежної безпеки; організація практичної підготовки за сучасними програмами;

— стимулювання розширення сфери страхування від пожежі з метою забезпечення компенсації збитків постраждалим особам; налагодження співпраці між органами пожежного нагляду та конкретними страховими компаніями;

— застосування ризик-орієнтованого підходу при організації державного пожежного нагляду;  
 — зменшення частоти і кількості перевірок стану пожежної безпеки на малих та середніх суб'єктах господарської діяльності;  
 — розширення та модернізація законодавчої бази, формування переліку стратегічних орієнтирів у царині забезпечення пожежної безпеки в Україні.

### ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Проведене дослідження пошуку напрямів удосконалення механізмів регулювання процесу забезпечення пожежної безпеки в Україні дало змогу зробити такі висновки:

1. До суттєвих недоліків у системі регулювання пожежної безпеки можна віднести надмірну кількість перевірок, невідповідність вітчизняних практик стандартам і нормам Європейського союзу та міжнародних інстанцій, нерозвиненість ринку страхових послуг у напрямі страхування від пожежі та незацікавленість фізичних і юридичних осіб у такому виді страхових послуг, низький рівень самозабезпечення пожежної безпеки та участі приватних структур у процесі регулювання стану пожежної безпеки в Україні.

2. До напрямів удосконалення механізмів регулювання процесу забезпечення пожежної безпеки в Україні належать: розширення напрямів державно-приватної співпраці; створення та розширення діяльності саморегульованих організацій у сфері забезпечення пожежної безпеки; запровадження європейських і міжнародних стандартів; контроль і нагляд за навчальним процесом у закладах, які займаються підготовкою кадрів для забезпечення пожежної безпеки; налагодження співпраці між органами пожежного нагляду та конкретними страховими компаніями; застосування ризик-орієнтованого підходу при організації державного пожежного нагляду; зменшення частоти і кількості перевірок стану пожежної безпеки; розширення та модернізація законодавчої бази.

#### Література:

1. Назаренко В.Ю. Добровільна пожежна охорона за кордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою: досвід для України / В.Ю. Назаренко // Теорія та практика державного управління. — 2013. — Вип. 2. — С. 340—347.
2. Назаренко В.Ю. Організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою в Україні / В.Ю. Назаренко // Теорія та практика державного управління. — 2013. — Вип. 3. — С. 245—253.
3. Голуб С.В. Застосування кластеризації при формуванні моделей інформаційних систем багаторівневого моніторингу пожежної безпеки / С.В. Голуб, І.В. Бурляй // Системи обробки інформації. — 2014. — Вип. 4. — С. 203—208.
4. Гречанінов В.Ф. Основні риси технології моніторингу пожежної безпеки / В.Ф. Гречанінов // Системи обробки інформації. — 2014. — Вип. 2. — С. 263—268.
5. Дендаренко В.Ю. Метод адаптивного формування структури інформаційної системи моніторингу пожежної безпеки / В.Ю. Дендаренко // Системи обробки інформації. — 2010. — Вип. 8. — С. 174—178.
6. Пономаренко Г. Пожежна безпека як елемент внутрішньої безпеки держави: поняття та система заходів забезпечення / Г. Пономаренко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. — 2007. — Вип. 74—76. — С. 47—50.

7. Парпан Т.В. Сучасний стан правового регулювання пожежної безпеки в Україні / Т.В. Парпан // Право і суспільство. — 2013. — № 6.2. — С. 225—229.

8. Чьочь В.В. Аналіз стану патентування в сфері пожежної безпеки в Україні / В.В. Чьочь, А.В. Борисов, Т.О. Мукшинова, О.О. Несенюк // Науковий вісник Українського науково-дослідного інституту пожежної безпеки. — 2014. — № 2. — С. 109—115.

9. Мельниченко О. Пожежна безпека як об'єкт державного управління / О. Мельниченко // Державне управління та місцеве самоврядування. — 2014. — Вип. 3. — С. 171—181.

10. Стан техногенної та природної безпеки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua/files/2017/8/18/Analit%20dopovid/1%20stan.pdf>

11. Кравців С.Я., Соболю О.М., Коссе А.Г. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / С.Я. Кравців, О.М. Соболю, А.Г. Коссе // Вісник НУЦЗУ. Сер.: Державне управління. — 2017. — Вип. 1 (6). — С. 336—341.

#### References:

1. Nazarenko, V. Yu. (2013), "Voluntary fire protection abroad as an integral part of the organizational-legal mechanism of the state management of fire security: experience for Ukraine", *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya*, vol. 2, pp. 340—347.
2. Nazarenko, V. Yu. (2013), "Organizational-legal mechanism of state management of fire security in Ukraine", *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya*, vol. 3, pp. 245—253.
3. Golub, S.V. and Burlyai, I.V. (2014), "Application of clusterization in the formation of models of information systems of multi-level monitoring of fire security", *Systemy obrobky informatsiyi*, vol. 4, pp. 203—208.
4. Grechaninov, V.F. (2014), "Main features of the technology of fire security monitoring", *Systemy obrobky informatsiyi*, vol. 2, pp. 263—268.
5. Dandarenko, V. Yu. (2010), "The method of adaptive formation of the structure of the information system for monitoring fire security", *Systemy obrobky informatsiyi*, vol. 8, pp. 174—178.
6. Ponomarenko, G. (2007), "Fire security as an element of internal security of the state: concept and system of measures of protection", *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Yurydychni nauky*, vol. 74—76, pp. 47—50.
7. Parpan, T.V. (2013), "Modern state of legal regulation of fire security in Ukraine", *Pravo i suspilstvo*, vol. 6.2, pp. 225—229.
8. Chioch, V.V. Borisov, A.V. Mukshinova, T. O. and Nesenyuk, O. O. (2014), "Analysis of the state of patenting in the field of fire security in Ukraine", *Naukovyy visnyk Ukrayinskoho naukovo-doslidnoho instytutu pozhezhnoyi bezpeky*, vol. 2, pp. 109—115.
9. Melnichenko, O. (2014), "Fire security as an object of public administration", *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, vol. 3, pp. 171—181.
10. The State Emergency Service of Ukraine (2017), "The state of man-made and natural security" [Online] available at: <http://www.dsns.gov.ua/files/2017/8/18/Analit%20dopovid/1%20stan.pdf> (Accessed 30 Aug 2017).
11. Kravtsev, S. Ya. Sobol, O.M. and Kosse, A.G. (2017), "Risk-oriented approach to state regulation in the field of technogenic and fire security", *Visnyk NUTSZU. Seriya: Derzhavne upravlinnya*, vol. 1 (6), pp. 336—341.

*Стаття надійшла до редакції 04.10.2017 р.*