

УДК 351.355.586.2

НАВЧАННЯ НАСЕЛЕННЯ З ПИТАНЬ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА НЕОБХІДНІСТЬ ЗМІН

О.П.Борис, канд.техн.наук, Б.М.Ковалишин*, В.Ф.Коробкін, канд. техн. наук, доцент
Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, Україна

ІНФОРМАЦІЯ ПРО СТАТТЮ

Надійшла до редакції: 06.11.2017
Пройшла рецензування: 09.11.2017

КЛЮЧОВІ СЛОВА:

нормативний акт, навчання населення, пожежна безпека, Кодекс, постанова, посадова особа, програма навчання.

АНОТАЦІЯ

Проведено аналіз нормативних актів, що регламентують організацію навчання населення з питань пожежної безпеки. Запропоновано порядок навчання населення з питань пожежної безпеки. Подано пропозиції щодо підготовки (навчання) членів добровільних пожежних дружин (команд)..

Організація навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях передбачена главою 10 Кодексу цивільного захисту України (далі – Кодекс) [1]. Статтею 39 Кодексу визначено категорії населення, органи виконавчої влади, на яких покладається організація навчання, а також регламентовано, що порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях встановлюється Кабінетом Міністрів України [2]. Статті 40 та 42 Кодексу визначають загальні положення щодо навчання працюючого та непрацюючого населення. ДСТУ 5058:2008 «Безпека у надзвичайних ситуаціях. Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. Основні положення» встановлює основні положення щодо організації та проведення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях [3]. Разом з тим, навчання населення з питань пожежної безпеки, як складової навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, остаточно не врегульовано, нормативно-правовими актами і документами чітко не визначено. Вищезазначене, в свою чергу, призвело до суперечності та неузгодженості в організації навчання населення з питань пожежної безпеки (програми й обсяги навчання, категорії осіб, що навчаються, тощо). Тому актуальним і своєчасним є впорядкування питань щодо організації навчання населення у сфері цивільного захисту, проведення досліджень нормативно-правових актів та нормативних документів щодо навчання населення з питань пожежної безпеки, визначення видів навчання, змісту програм та їх обсягів, а також категорії осіб, що повинні навчатись. Окрім цього, нині в умовах реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні гостро постає питання підготовки (навчання) членів пожежно-рятувальних підрозділів добровільної пожежної

охорони.

У попередніх дослідженнях М. Андрієнко [4], О. Малеван, Ю. Переверзіна [5], Д. Ясинського [6], П. Волянського зазначено, що законодавча, нормативно-правова і методична база щодо навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях потребує доопрацювання, а стан підготовки населення діям в умовах надзвичайних ситуацій є недостатнім для його безпечної життєдіяльності.

Метою статті є: на підставі вивчення нормативно-правових актів щодо проведення навчання населення з питань пожежної безпеки і попередніх наукових досліджень з цих питань обґрунтувати й розробити пропозиції щодо внесення змін до нормативно-правових актів та визначити можливі шляхи вдосконалення організаційних заходів з метою підвищення рівня безпеки населення.

Результати проведеного впродовж першого півріччя 2017 року фахівцями Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту моніторингу стану з пожежами та їх наслідками за даними масивів карток обліку пожеж територіальних органів ДСНС України вказують на тенденції щодо суттєвого збільшення основних показників статистики пожеж в Україні порівняно з першим півріччям 2016 року [7].

Щорічно в Україні виникає понад 68 000 пожеж, унаслідок яких гине понад 2300 людей. при цьому 96% від загальної кількості загиблих і 75% від загальної кількості пожеж у країні припадає на житловий сектор. Найбільше люди гинуть на пожежах у житлових спорудах, що розташовані у сільській місцевості – до 60% від загальної кількості загиблих. Слід зазначити, що причинами 145 надзвичайних ситуацій, що виникають щорічно, є пожежі (75%).

Збільшення кількості пожеж у першому

*E-mail: navchannya101@ukr.net

півріччі 2017 року сталося здебільшого за рахунок пожеж, що виникли на відкритих територіях житлового сектору, підприємств, організацій, закладів та інших відкритих територіях. Питома вага таких пожеж склала 47,9% і становить 19781 пожежу. Тенденції щодо зростання таких пожеж спостерігаються впродовж останнього десятиліття.

На підприємствах, в організаціях, закладах за перше півріччя 2017 року виникло

1186 пожеж; порівняно з аналогічним періодом минулого року їх кількість збільшилася на 16,4%. На згаданих об'єктах загинуло 15 людей, 26 людей отримали травми (за 6 місяців 2016 року загинуло 10 людей та 34 отримали травми). Okремо слід зазначити, що за підсумками півріччя простежується тенденція щодо істотного збільшення кількості пожеж на об'єктах з обробки деревини (+52,6%) і складах сировини та готової продукції (+50,0%).

Впродовж 6 місяців 2017 року основними причинами виникнення пожеж були: необережне поводження з вогнем (28738 пожеж або 69,5% від їх загальної кількості, що на 85,3% більше ніж за 6 місяців 2016 року); порушення правил пожежної безпеки при влаштуванні та експлуатації електроустановок (6 721 пожежа або 16,3% від їх загальної кількості, що більше на 8,9%); порушення правил пожежної безпеки при влаштуванні й експлуатації печей, теплогенеруючих агрегатів та установок (3091 пожежа або 7,5% від їх загальної кількості, що більше на 20,1%).

Слід підкреслити, що наведені статистичні дані не відображують вплив стану організації навчання з питань пожежної безпеки та обізнаність населення в цих питаннях на кількісні характеристики пожеж. Разом з тим, заперечувати існування зв'язку між кількістю пожеж і загибеллю людей у житловому секторі та організацією навчання населення з питань пожежної безпеки, на наш погляд, недоцільно й недоречно. Аналіз стану організації навчання населення з питань пожежної безпеки та його нормативно-правового забезпечення, варто розглядати не тільки як крок до визначення заходів щодо його вдосконалення, а й покращення якості навчання населення – як елемента впливу на зниження ризиків виникнення пожеж.

Основоположним правовим актом, що регламентує навчання населення з питань пожежної безпеки є Кодекс цивільного захисту України. Між тим, окремі положення (пункти) Кодексу стосовно навчання населення з питань

пожежної безпеки потребують уточнення або змін. Так пунктом 44 статті 17 Кодексу зазначено, що центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, «організовує навчання з питань цивільного захисту» і взагалі не згадується про навчання з питань пожежної безпеки.

Пунктом 18 статті 18 та пунктом 21 статті 19 Кодексу організація навчання з питань пожежної безпеки посадових осіб міністерств, місцевих держадміністрацій та суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, віднесено до повноважень інших центральних органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту та місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту [1].

Варто констатувати, що відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 р. № 444 навчально-методичне забезпечення навчання населення здійснюється ДСНС разом з МОН [2]. Навчання посадових осіб підприємств, установ та організацій, які до початку виконання своїх обов'язків і періодично (один раз на три роки) зобов'язані проходити навчання з питань пожежної безпеки, здійснюється на територіальних курсах, у навчально-методичних центрах цивільного захисту й безпеки життєдіяльності або на інших підприємствах, в установах та організаціях, що мають затверджені програми навчання з питань пожежної безпеки. Порядок затвердження таких програм, організації та контролю за їх виконанням визначався Міноборони, а нині – МВС. Разом з тим, Кодексом цивільного захисту України функція контролю навчання населення з питань пожежної безпеки не передбачена, а постанова КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1052 «Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» такі повноваження не встановлює.

Необхідно підкреслити, що глава 10 Кодексу має назву «Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях», що значно звужує сферу навчання населення. Крім того, під поняття «навчання діям у надзвичайних ситуаціях» увійшли напрямки навчання з питань пожежної безпеки посадових осіб, пожежно-технічний мінімум, протипожежні інструктажі, які згідно зі своєю специфікою жодним чином не стосуються дій у надзвичайних ситуаціях населення.

Це також підтверджується положеннями ДСТУ 5058:2008 «Безпека у надзвичайних

ситуаціях. Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. Основні положення», яким встановлено головні вимоги щодо організації проведення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, які повинні «застосовувати органи державної влади» [3]. Згідно із змістом цього стандарту і наведеними у ньому термінами питання пожежної безпеки жодним чином не відносяться до навчання діям у надзвичайних ситуаціях. Крім того, цим стандартом визначено вимоги до проведення навчання, розробки і затвердження програм навчання, матеріально-технічної бази для навчальних цілей, розподіл населення по групам тощо, які значно відрізняються від положень Кодексу цивільного захисту України та постанови КМУ від 26.06.2013 № 444. Унаслідок цього має місце права колізія, коли одне й теж питання різними нормативно-правовими актами визначається неоднаково.

Потрібно зазначити, що Кодексом цивільного захисту України, постановою КМУ від 26.06.2013 № 444 та іншими нормативно-правовими актами у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки не визначено значення термінів «посадова особа», «працівники, зайняті на роботах з підвищеною пожежною небезпекою». Варто наголосити, що значення таких термінів важливо при організації навчання населення з питань пожежної безпеки. Для визначення терміну «посадова особа» слід керуватись положеннями нормативно-правових актів. Так, згідно з частиною другою статті 2 Закону України «Про державну службу», посадовими особами вважаються керівники й заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій. Частинами третьою, четвертою та п'ятою пункту 1 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хабарництво» передбачено, що організаційно-розпорядчі обов'язки – це обов'язки по здійсненню керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів,

їх заступники, особи, які керують ділянками робіт. Адміністративно-господарські обов'язки – це обов'язки по управлінню або розпорядженню державним, колективним чи приватним майном. Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів та служб, завідувачів складами, магазинами, майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств.

Що ж стосується громадянина – суб'єкта підприємницької діяльності, зазначаємо, що він може бути визнаний службовою особою (посадовою особою) лише тоді, коли у нього реально виникає можливість виконання вказаних вище обов'язків. А це можливо у разі, коли такий громадянин на умовах трудового договору наймає працівників для сприяння йому в здійсненні підприємницької діяльності. За таких обставин він набуває організаційно-розпорядчих повноважень стосовно найманих працівників (право ставити перед ними певні завдання, визначати розмір заробітної плати, розпорядок робочого дня, застосовувати дисциплінарні стягнення тощо) [8].

Враховуючи вищевикладене, постає необхідність введення примірного переліку посад, при призначенні на які особи зобов'язані проходити навчання з питань пожежної безпеки. Крім цього, документ має враховувати вимоги наказу Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 26.01.2005 р. № 15 «Про затвердження Типового положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та Переліку робіт з підвищеною небезпекою», де затверджений Перелік робіт з підвищеною небезпекою щодо визначення «працівників, що зайняті на роботах з підвищеною пожежною небезпекою» [9].

Варто констатувати, що постановою КМУ від 26.06.2013 № 444 затверджено Порядок, що визначає механізм організації навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. До навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях включено, як складовою механізму, навчання населення з питань пожежної безпеки. Порядок містить структуру, види та форми навчання [2]. Між тим, окремі пункти Порядку потребують уточнення або змін, а саме: частина друга пункту 16, що визначає порядок затвердження програм навчання, організації та контролю їх виконання, потребує регламентації окремим нормативним документом, наприклад наказом МВС, у частині структури і змісту програм, за якими

проводиться навчання з пожежної безпеки посадових осіб, спеціального навчання (пожежно-технічного мінімуму) осіб, зайятих на роботах з підвищеною пожежною небезпекою, процедури затвердження, а також видів та порядку проведення протипожежних інструктажів (вступного, первинного, повторного, позапланового й цільового). Розроблення такого документу буде конкретним кроком ДСНС щодо навчально-методичного забезпечення навчання населення.

Окремим невирішеним питанням є невизначеність організації навчання членів пожежно-рятувальних підрозділів добровільної пожежної охорони, а саме – пожежних дружин (команд), їх підготовки до гасіння пожеж. Порядком функціонування добровільної пожежної охорони питання підготовки членів пожежних дружин (команд) не врегульовано [10]. На нашу думку, вирішальним у цьому питанні повинна бути роль територіальних підрозділів ДСНС у наданні методичної допомоги щодо організації навчання керівникам суб'єктів господарювання та органам місцевого самоврядування. Положення про добровільну пожежну охорону, що затверджується органом місцевого самоврядування, керівником суб'єкта господарювання, що їх утворили, за погодженням з територіальним органом ДСНС повинно містити загальні положення щодо підготовки (навчання) членів пожежних дружин (команд). Програма навчання має бути типовою, але на підставі аудиту пожежної безпеки об'єктів, району, місцевості, де сформовані пожежні дружини (команди), враховувати регіональні особливості щодо гасіння пожеж. Основним змістом підготовки (навчання) членів пожежно-рятувальних підрозділів добровільної пожежної охорони повинно бути відпрацювання обов'язків членів пожежних дружин (команд) при гасінні пожеж та евакуації людей і матеріальних цінностей, навичок застосування первинних засобів пожежогасіння, проведення серед працівників підприємств, установ, організацій та громадян

роботи з дотримання правил пожежної безпеки.

Висновок. Узагальнюючи вищевикладене та з метою впорядкування питань щодо організації навчання населення у сфері пожежної безпеки, поліпшення якості навчання, усунення суперечностей з цього питання і дотримання вимог чинного законодавства у сфері регуляторної діяльності доцільно:

- уточнити й доповнити назву глави 10 Кодексу цивільного захисту України. Пропонується: «Глава 10. Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. Навчання населення з питань пожежної безпеки»;

- розробити Порядок навчання населення з питань пожежної безпеки, що містить:

- вимоги до структури та змісту програм або орієнтовний перелік питань, за якими проводиться навчання посадових осіб з питань пожежної безпеки, осіб, яких приймають на роботу, пов'язану з підвищеною пожежною небезпекою, що попередньо проходять спеціальне навчання (пожежно-технічний мінімум);

- процедури затвердження програм;

- види і порядок проведення протипожежних інструктажів (вступного, первинного, повторного, позапланового й цільового);

- примірний Перелік посад, при призначенні на які особи зобов'язані проходити навчання з питань пожежної безпеки.

- внести зміни до Порядку функціонування добровільної пожежної охорони, а саме - додати загальні положення щодо підготовки (навчання) членів пожежних дружин (команд).

Впровадження запропонованих пропозицій сприятиме впорядкуванню процесів навчання населення з питань пожежної безпеки, визначить єдиний підхід до вивчення питань пожежної безпеки, позитивно вплине на забезпечення навчання з питань пожежної безпеки посадових осіб міністерств, місцевих держадміністрацій та суб'єктів господарювання тощо.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Кодекс цивільного захисту України / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34–35. – Ст. 458.
2. Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях : постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 р. № 444 // Офіційний вісник України від 12.07.2013 р. № 50. – С. 49, ст. 1788, код акту 67690/2013.
3. ДСТУ 5058-2008 Безпека у надзвичайних ситуаціях. Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. Основні положення. – Чинний від 2010.01.01. – К. : Держспоживстандарт України, 2009. – 14 с.
4. Андрієнко М.В. Щодо підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – № 22. – С. 132–135. – Бібліогр. : 9 назв.
5. Малеван О.Ю., Переверзін Ю.П. Питання підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях //

- Матеріали 15-ї Всеукр. наук.-практ. конф. рятув. 24—25 вер. 2013 р.: тези доп. — К. 2013. — С. 201—204.
6. Ясинський Д.А. Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях // Матеріали 15-ї Всеукр. наук.-практ. конф. рятув. 24—25 вер. 2013 р.: тези доп. — К. 2013. — С. 314—316.
 7. Климась Р.В. Основні тенденції пожеж і причин їх виникнення в Україні у першому півріччі 2017 року // Пожежна та техногенна безпека. — К. : № 8 (47), 2017. С. 31—33.
 8. Лист Міністерства юстиції України від 03.11.2006 р. № 22-48-548. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0548323-06> (дата звернення: 25.09.2017).
 9. Про затвердження Типового положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці та Переліку робіт з підвищеною небезпекою : наказ Державного комітету України з нагляду за охороною праці від 26.01.2005 р. № 15. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0231-05> (дата звернення: 25.09.2017).
 10. Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони : постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 564: // Офіційний вісник України. — 2013. — № 64. — Ст. 2325.

POPULATION TRAINING ON FIRE SAFETY: STATUS, PROBLEMS AND NECESSITY OF CHANGES

O.Borys, Cand. of Sc. (Eng.), B.Kovalyshyn, V.Korobkin, Cand. of Sc. (Eng.)

The Ukrainian Civil Protection Research Institute, Ukraine

KEYWORDS

normative act, population training, fire safety, Code, decree, official, training program

ANNOTATION

The analysis of normative acts regulating the organization of population training on fire safety is carried out. The order of population training on fire safety is offered. The proposals on members of voluntary fire brigades (teams) training are provided.

ОБУЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ И НЕОБХОДИМОСТЬ ИЗМЕНЕНИЙ

А.П.Борис, канд. техн. наук, Б.М.Ковалишин, В.Ф.Коробкин, канд. техн. наук, доцент

Украинский научно-исследовательский институт гражданской защиты, Украина

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

нормативный акт, обучение населения, пожарная безопасность, Кодекс, постановление, должностное лицо, программа обучения.

АННОТАЦИЯ

Проведен анализ нормативных актов, регламентирующих организацию обучения населения по вопросам пожарной безопасности. Предложен порядок обучения населения по вопросам пожарной безопасности. Разработаны предложения по подготовке (обучения) членов добровольных пожарных дружин (команд).