

відношенням до ризику, рівнем розвитку промислової безпеки в країні та різними підходами аналізу ризику.

Подальші дослідження будуть спрямовані на розробку методу визначення припустимих рівнів ризику в Україні, а також на виявлення механізмів державного регулювання зниження рівнів зазначених ризиків.

### Список використаних джерел

1. Tweede Kamer. National Environmental Policy Plan, The Hague: SDU Publishers (ISSN 091-7371), 1988–1989.
2. To Choose or to Loose. National Environmental Policy Plan. The Netherlands. // The Netherlands SDU Publishers, 1988.
3. Елохин А.Н. Анализ и управление риском: теория и практика (2-е издание, исправленное и дополненное). – М.: ПолиМЕдиа, 2002. – 191 с.
4. Lees F.P. Loss Prevention in the Process Industries. Butterworths, London, March, 1981.
5. Маршалл В. Основные опасности химических производств: Пер. с англ. М. : Мир, 1989. – 672 с.

---

---

УДК 351:614.842.83

*Мельниченко О. А., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ*

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕАГУВАННЯ НА ПОЖЕЖІ: СУТНІСТЬ ТА СКЛАДОВІ

*Конкретизовано суб'єкти, об'єкти, форми, функції, принципи та цілі державного управління пожежною безпекою. У межах традиційних методів конкретизовано перелік засобів регуляторного впливу у цій царині. Забезпечено подальший розвиток тлумачення поняття "механізми державного управління реагування на пожежі". Виділено пріоритетні напрями для реалізації комплексу заходів, спрямованих на забезпечення пожежної безпеки країни.*

**Ключові слова:** *державне управління, пожежна безпека, елементи, методи, засоби, пріоритетні напрями.*

*The subjects, objects, forms, functions, principles and goals of public administration of fire safety are specified. In the framework of traditional methods the list of tools for the regulatory impact in this area is defined. The further development of the concept "the mechanisms of public administration of fire response" is provided. Priority directions for the implementation of measures aimed at ensuring fire safety of the country are singled out.*

**Keywords:** *public administration, fire safety, elements, methods, tools, priority directions.*

**Постановка проблеми.** За статистикою, "упродовж години на Землі виникає до 600 пожеж" [7, с. 3], наслідком яких є помітне падіння ВВП для багатьох країн. "Загальна сума втрат від пожеж і витрат на їх попередження складає 1 % от ВВП" [10]. При цьому простежується така закономірність: "збільшення обсягів інвестицій, економічний розвиток і підвищення рівня життя населення супроводжується зростанням прямих матеріальних втрат від пожеж, що обумовлено впливом таких чинників: високий рівень фізичного зносу й морального старіння основних фондів підвищує ризик виникнення пожеж; власники бізнесу виділяють недостатньо коштів для проведення пожежно-профілактичних та інших заходів" [16]. Ураховуючи прямі й непрямі втрати від пожеж, в контексті реалізації доктрини національної безпеки особливої значущості набуває забезпечення пожежної безпеки – "стану захищеності господарюючих суб'єктів і природного середовища від наявних загроз виникнення та розвитку пожеж" [13, с. 177]. Вона може бути забезпечена "заходами пожежної профілактики та активного пожежного захисту. Пожежна профілактика включає комплекс заходів, спрямованих на попередження пожеж чи зменшення їх негативних наслідків. Активний пожежний захист – заходи, що забезпечують успішну боротьбу з пожежами або вибухонебезпечними ситуаціями" [6, с. 16].

Більшість суб'єктів господарювання не мають змоги забезпечувати власну пожежну безпеку, а тому зростає роль державного управління цим процесом – "діяльності органів державної влади з вироблення, реалізації та вдосконалення регуляторного впливу на природні та антропогенні загрози з метою профілактики та/або зменшення негативних ефектів пожеж" [13, с. 177]. Проте негативна динаміка кількості кожен, а також числа жертв і розміру матеріальних втрат наочно свідчить про низьку результативність діяльності держави у цій сфері, тим самим обумовлюючи актуальність цього дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом проведено ряд дисертаційних досліджень, присвячених проблематиці вдосконалення державного управління пожежною безпекою (В. Доманський, В. Назаренко) та у сфері цивільного захисту (С. Андреев, М. Андрієнко, А. Белоусов, О. Биков, Л. Жукова, Г. Іщенко, Н. Клименко, Ю. Кочетков, В. Люблін, С. Марова, Д. Полковніченко, Р. Приходько, А. Терент'єва, В. Тищенко, О. Труш та ін.). До того ж вітчизняні науковці (Л. Баличева, О. Безуглов, В. Бендюг, А. Биченко, Д. Войтович, М. Граб, О. Джулай, О. Дигало, О. Дядюшенко, А. Калиновський, В. Колесніков, А. Коссе, С. Кривошликов, І. Куц, К. Кязімов, М. Літвін, Ю. Лозинський, О. Ляшенко, Є. Морщ, В. Окнян, М. Підгорний, Р. Покровський, В. Процак, Р. Ратушний, Г. Рева, С. Сташенко, С. Тараненко, О. Тарасенко, М. Удод та ін.) досліджували переважно загальні питання пожежної безпеки, залишаючи поза увагою її особливості в окремих галузях і сферах діяльності.

Висвітленню окремих аспектів державного управління пожежною безпекою присвячено публікації таких вітчизняних науковців: В. Балябас –

висвітлено головні напрями, особливості формування й функціонування пожежно-рятувальної служби в умовах незалежності Української держави; розкрито роль органів державного управління в реалізації цього процесу [2]. В. Ємельянов, П. Петров – розкрито зміни, які сталися на законодавчому рівні в сфері державного управління пожежною безпекою підприємств націлені на спрощення роботи суб'єктам господарської діяльності, а саме відмінили дозволи від органів державного пожежного нагляду на початок роботи новоутворених підприємств [5]. Віддаючи належне напрацюванням вітчизняних науковців, слід наголосити увагу на існуванні дефіциту комплексних досліджень у цій царині, а відтак – необхідності наукових розвідок за даною проблематикою.

**Постановка завдання.** Метою статті є розробка рекомендацій щодо вдосконалення державного управління пожежною безпекою. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) конкретизувати суб'єктів, об'єкти, форми, функції, принципи, цілі та напрями державного управління пожежною безпекою; 2) у межах традиційних методів конкретизувати перелік засобів регуляторного впливу у цій царині; 3) забезпечити подальший розвиток тлумачення поняття "механізми державного управління реагування на пожежі"; 4) виділити пріоритетні напрями для реалізації комплексу заходів, спрямованих на забезпечення пожежної безпеки країни.

**Виклад основного матеріалу.** "Характерною рисою державного управління пожежною безпекою є своєчасне й виключно правильне реагування суб'єктів управління на швидко змінювані обставини, а також на непередбачені обставини, що вимагає дій відповідної організаційної структури" [17, с. 1]. Для належного попередження та локалізації пожеж, а також ліквідування їх наслідків в Україні створено систему реагування.

Проблематика реагування держави на пожежі не нова для науки. Попри це донині відсутнє усталений понятійний апарат. Так, зокрема, сутність поняття "механізми державного управління реагування на пожежі" розкриваються поєднанням змісту його складових: "механізми", "державне управління", "реагування", "пожежі". На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення поняття "*механізми державного управління реагування на пожежі*", під яким слід розуміти сукупність доступних способів, методів і засобів регуляторного впливу держави, які нею використовуються для зменшення негативних ефектів від ймовірних і наявних пожеж.

Проведені узагальнення публікацій за даною тематикою дозволяють такі елементи державного управління пожежною безпекою:

1. Суб'єкти державного управління: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України; Рада національної безпеки і оборони; Міністерство внутрішніх справ України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; державна (регіональна, місцева) комісія з питань техногенно-екологічної безпеки й надзвичайних ситуацій.

2. Об'єкти державного управління: територіальні органи управління ДСНС України й підпорядковані підрозділи; підрозділи безпосереднього підпорядкування апарату ДСНС України; спеціалізовані навчальні заклади та науково-дослідні установи; територіальні органи державного управління; органи місцевого самоврядування; прокуратура; підприємства, організації та установи; населення; економічна, соціальна, політична та екологічна ситуація; надзвичайні ситуації техногенного, природного, соціального та воєнного характеру.

3. Форми державного управління: прямий вплив (безпосереднє державне адміністрування); пряме фінансування; створення умов для ринкового саморегулювання; непряме економічне стимулювання (надання податкових, митних та інших пільг).

4. Функції державного управління: "щоденне здійснення превентивних заходів; захист населення, суб'єкті господарювання, територій та оточуючого природного середовища від пожеж; створення сприятливих умов для стабільних темпів збалансованого розвитку національної економіки й покращання життя населення" [12].

5. Принципи державного управління: *загальні* ("гласності, демократизму, законності, керованості, контрольованості, об'єктивності, оптимізації регулювання, соціальної спрямованості, універсальності" [8, с. 13–14]), *конкретні* ("безпечності, достатності, доступності, поінформованості, превентивності" [14, с. 116]; "адекватності заходів з протипожежного захисту об'єктів реальним і потенційним загрозам виникнення пожеж; пріоритету прав людини й верховенства права; чіткого розмежування й регламентування повноважень Президента, Уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади у сфері пожежної безпеки; поєднання підходів до формування відповідної законодавчої бази, стратегії, державних і відомчих програм у сфері пожежної безпеки; визначення загальних правових, організаційних, науково-технічних, економічних і соціальних основ забезпечення пожежної безпеки, що досягається шляхом проведення зваженої державної політики, яка відповідає прийнятним стратегіям, концепціям і програмам в економічній, науково-технічній, соціальній та інформаційній сферах; покращання виконання функцій забезпечення пожежної безпеки підприємств, закладів, установ й інших суб'єктів господарювання незалежно від підпорядкованості й форм власності, на власників чи уповноважених осіб (органів), а також громадян країни, іноземців й осіб без громадянства, котрі перебувають на території країни; формування й реалізації державної політики у цій сфері" [4, с. 13]).

6. Цілі державного управління: "економічні, соціальні й соціальні ефекти" [15, с. 56], які виявляються у "зниженні ризиків і пом'якшенні негативних наслідків надзвичайних ситуацій; збереження гарантованого рівня безпеки особи, суспільства та оточуючого природного середовища у межах

показників прийняттого для держави ризику" [12].

7. Етапи забезпечення пожежної безпеки: 1) попередження та профілактика пожеж; 2) локалізація (гасіння) пожеж; 3) ліквідування наслідків пожеж.

8. Напрями державного управління: 1) зміцнення матеріально-технічної бази підрозділів ДСНС України й матеріальне стимулювання її особового складу; 2) забезпечення подачі води й виробництво речовин, необхідних для гасіння пожеж; 3) сприяння розвитку державної та професійної пожежної охорони; 4) приведення протипожежного стану суб'єктів господарювання й населених пунктів у відповідність до існуючих вимог.

Державне управління пожежною безпекою передбачає використання відповідних методів і засобів регуляторного впливу:

– адміністративні: ліміти стратегічних запасів матеріальних ресурсів; експертиза причин і наслідків пожеж; контроль і нормування ризиків; встановлення відповідного протипожежного режиму для окремих суб'єктів, територій та країн; ліцензування послуг і сертифікація приладів протипожежного призначення; примус у випадку порушення правил і вимог пожежної безпеки;

– економічні: бюджетне фінансування та активне залучення позабюджетних коштів для матеріального стимулювання особового складу та техніко-технологічного оновлення матеріально-технічної бази; механізми економічної відповідальності, що передбачає систему норм і нормативів, відхилення від яких призводить до певних економічних санкцій (штрафи за перевищення нормативної величини рівня пожежної безпеки (неприпустимого ризику)); механізми економічного стимулювання (пільгове оподаткування, прискорена амортизація, визначення міри ризику при протипожежному страхуванні);

– організаційні: програми, спрямовані на профілактику пожеж; забезпечення моніторингу, спостереження, прогнозування й лабораторного контролю стану пожежне безпечних об'єктів; сприяння міжнародному співробітництву з питань регулювання пожежної безпеки; підготовка спеціалістів у сфері управління ризиків пожеж; адаптація передового світового й вітчизняного досвіду у цій сфері; перевірка готовності основної та спеціальної техніки, а також аварійно- та пожежно-рятувального обладнання;

– нормативно-правові: *правові акти* (Конституція України, Кодекси України; закони України, укази президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України; накази й розпорядження Міністерства внутрішніх справ України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій, інших Центральних органів державної влади, обласних і районних адміністрацій тощо) та *соціальні норми* (етнічні, ідеологічні, культурні, моральні, політичні, релігійні й інші норми);

– соціально-психологічні: моральне стимулювання; заохочення до наставництва та формування династій; покращання умов для фізичної

реабілітації та підвищення освітнього та культурного рівня особового складу; встановлення норм взаємовідносин; пропаганда в суспільстві культури пожежної безпеки; активізація почуття патріотизму й причетності.

Слід відзначити, що в Україні накопичено ряд "загальних і конкретних проблем" [11, с. 46–47], для пом'якшення негативних ефектів від яких слід реалізувати комплекс заходів за такими пріоритетними напрямками:

- "істотне зростання обсягу фінансування впровадження нових технологій та техніки у сфері забезпечення пожежної безпеки;

- збільшення державного інвестування у нові досконаліші та безпечніші технології у сфері пожежної безпеки;

- розробка й впровадження нової техніки і безпечних технологій у побуті та на виробництві;

- посиленню контролю дотримання вимог пожежної безпеки на виробництві та у побуті" [9, с. 298];

- "системна оптимізація розміщення на території України аварійно-рятувальних, пожежно-рятувальних сил і засобів" [3, с. 12];

- "удосконалення систем освіти й забезпечення підготовки спеціалістів у сфері управління ризиками пожеж" [1, с. 20];

- розширення сфери досліджень та розвитку методів, моделей, методик аналізу та оцінки ризиків виникнення пожеж, прогнозування їх розвитку;

- удосконалення діючого законодавства;

- чітке розмежування й регламентування повноважень Парламенту, Уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, МВС України і ДСНС України.

**Висновки.** Не принижуючи значущості оперативної локалізації пожеж і повного ліквідування їх наслідків, держава повинна зосередити особливу увагу на профілактиці займань. Державне управління пожежною безпекою складається з відповідних елементів і передбачає використання комплексу методів і засобів регуляторного впливу. Продовження наукових розвідок за даною проблематикою слід спрямувати на створення сприятливих умов для подальшого покращання пожежної безпеки.

### Список використаних джерел

1. Андрієнко М. В. Державна політика України у сфері техногенної та природної безпеки (кінець ХХ – початок ХХІ ст.): військово-історичний аспект: автореф. дис. ... к.і.н.: спец. 20.02.22 "Військова історія" / М. В. Андрієнко. – Львів, 2009. – 24 с.

2. Балябас В. Д. Державне управління процесом становлення і розвитку пожежно-рятувальної служби України / В. Д. Балябас // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. – Львів: Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2012. – № 30. – С. 247–254.

3. Балябас В. Д. Участь пожежно-рятувальної служби України у запобіганні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / В. Д. Балябас //

Вісник Маріупольського державного університету. (Серія "Історія. Політологія"). – 2013. – № 6. – С. 7–13.

4. Доманський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки): дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / В. А. Доманський. – Х., 2004. – 201 с.

5. Ємельянов В. М. Державне управління пожежною та техногенною безпекою підприємств на початку організації їх господарської діяльності / В. М. Ємельянов, П. П. Петров // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія". (Серія "Державне управління"). – 2013. – Т. 226. – Вип. 214. – С. 7–10.

6. Зубакин А. В. Актуальные проблемы обеспечения пожарной безопасности в быту / А. В. Зубакин, А. Г. Пушкарев // Современные технологии обеспечения гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: материалы I междунар. науч.-практ. конф. – Воронеж: ВИ ГПС МЧС России, 2010. – С. 16–18.

7. Куц І. Г. Боротьба з пожежами в житловому секторі (кримінально-правовий та кримінологічний аспекти): автореф. дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.08 "Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право" / І. Г. Куц. – К., 2003. – 21 с.

8. Лозинський Ю. Р. Адміністративно-правове забезпечення діяльності органів по протипожежній профілактиці на залізничному транспорті: автореф. дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Ю. Р. Лозинський. – Львів, 2010. – 21 с.

9. Мартин О. М. Пожежна безпека – складова національної безпеки: її суть і зв'язок з економічною безпекою / О. М. Мартин // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. – 2013. – № 23.1. – С. 291–300.

10. Махлаев А. Н. Формирование механизма обеспечения экономической безопасности предприятия в условиях нестабильности внешней среды: на примере управления пожарным риском: автореф. дис. ... к.э.н. / А. Н. Махлаев. – Санкт-Петербург, 2006. – 19 с.

11. Мельниченко А. А. Чрезвычайные ситуации как объект государственного управления / А. А. Мельниченко // Вестник Кокшетауского технического института Министерства чрезвычайных ситуаций Республики Казахстан. – Кокшетау: Изд-во КТИ МЧС РК, 2014. – № 2. – С. 44–50.

12. Мельниченко О. А. Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові [Електронний ресурс] / О. А. Мельниченко // Державне будівництво. – 2014. – № 1. – Режим доступу: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/DeBu/2014-1/index.html>.

13. Мельниченко О. А. Пожежна безпека як об'єкт державного управління /

О. А. Мельниченко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ. : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2014. – № 3. – С. 171–181.

14. Мельниченко О. А. Принципи державного управління цивільним захистом / О. А. Мельниченко // Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 14 листопада 2014 р. / за заг. ред. В. М. Огаренка, А. О. Монаєнка. – Запоріжжя : Вид-во КПУ, 2014. – С. 115–116.

15. Мельниченко О. А. Управління структурними зрушеннями : підруч. / О. А. Мельниченко. – Х. : Оберіг, 2013. – 300 с.

16. Назаренко В. Поняття та сутність державного управління пожежною безпекою в Україні / В. Назаренко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ДокНаукДержУпр., 2012. – № 4. – С. 45–49.

17. Труш О. О. Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій (на прикладі Управління пожежної безпеки в Харківській області) : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / О. О. Труш. – Х., 2003. – 19 с.