

DOI: 10.52363/2414-5866-2021-2-46

УДК 351:614:8

Кулешов М.М., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків, ORCID: 000-0001-6152-7955

Kuleshov N., Ph.D of Technical Sciences, Associate Professor, Department of Management and Organization of Activities in the Field of Civil Protection National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

ЩОДО СТАНУ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЗМІСТУ ЇЇ ДЕРЖАВНОЇ СКЛАДОВОЇ

ON THE STATE OF THE FIRE SAFETY SYSTEM AND THE CONTENT OF ITS STATE COMPONENT

В статті розглянуті питання організації захисту населених пунктів і об'єктів від пожеж в умовах проведення адміністративно – територіальної реформи та роль і місце у цьому процесі органів управління та підрозділів державної пожежної охорони.

Ключові слова: *система, підсистема, пожежна безпека, пожежна охорона, функції, органи влади, процес, суб'єкти, підрозділи.*

The article considers the issues of organization of protection of settlements and objects from fires in the conditions of administrative - territorial reform and the role and place in this process of management bodies and divisions of the state fire protection.

Keywords: *system, subsystem, fire safety, fire protection, functions, authorities, process, subjects, divisions.*

Постановка проблеми. Пожежі є одним із руйнівних явищ, які постійно супроводжують розвиток людської цивілізації. Вони завдають значної шкоди живій природі і суспільству, його надбанням, матеріальним і духовним цінностям. Щорічно в Україні виникає біля 100 тисяч пожеж, якими наносяться мільярдні збитки. Вогнем знищується тисячі будівель та споруд. Внаслідок пожеж в останні роки щорічно гине понад дві тисячі осіб. Стан пожежної безпеки (ПБ) на території держави є таким, що викликає занепокоєння.

Ускладнення пожежної обстановки в сучасних умовах пов'язано з розвитком науково-технічного прогресу, появою нових технологій, техніки і обладнання, широким використанням легкозаймистих та горючих речовин, порушенням та недотриманням вимог правил пожежної безпеки, складністю політичних і економічних проблем, зростанням злочинності, соціальними

конфліктами і протиріччями. Загострення ситуації також пов'язане з недосконалістю системи забезпечення пожежної безпеки (СЗПБ), з низькою результативністю здійснення покладених на неї завдань і функцій, у тому числі з причин недосконалості законодавства, зі зниженням рівня наукового і технічного супроводу зазначеної діяльності. Цьому сприяє недостатньо послідовна політика держави, яка проводиться в даній області, а також складність і невивченість характеру і особливостей соціальних взаємозв'язків, що складаються між різними категоріями учасників суспільних відносин в процесі створення ефективної системи боротьби з пожежами, де особлива роль відведена державній службі України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України). Недостатня увага приділяється правовим проблемам, що виникають в процесі здійснення діяльності, щодо забезпечення пожежобезпечного стану об'єктів різного призначення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням управління пожежною безпекою, правового регулювання цих процесів, складових системи забезпечення пожежної безпеки присвячені роботи М.М. Брушлинського, С.В. Соколова, А.В. Матюшина, А.А. Порошина, В.Б. Коробко, Ю.М. Глуховенко, В.І. Присадкова, Н.Л. Присяжнюка, В.А. Доманського, С.С. Тимофєєва та інші. Разом з тим, сучасний аналіз проблем пов'язаних з забезпеченням пожежної безпеки доводить необхідність більш докладного дослідження ролі і місця у цьому процесі органів управління і підрозділів державної пожежної охорони, особливо на етапі проведення адміністративно – територіальної реформи.

Постановка завдання. Аналіз складу і стану системи забезпечення пожежної безпеки та визначення ролі і місця у зазначеній системі органів управління та підрозділів державної пожежної охорони.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до діючого законодавства суб'єктами забезпечення пожежної безпеки в Україні є центральні та місцеві органи виконавчої влади (МОВВ), органи місцевого самоврядування (ОМС), а також підприємства, організації та установи, незалежно від форм власності. З метою захисту життя і здоров'я громадян, приватної, колективної та державної власності від пожеж, підтримання належного рівня пожежної безпеки на підприємствах, установах, організаціях і в населених пунктах суб'єктами забезпечення ПБ утворюється пожежна охорона, яка являє собою сукупність організацій, призначених для проведення робіт з профілактики пожеж, їх гасіння, а також проведення аварійно – рятувальних робіт.

В цілому, для захисту від пожеж формується відповідна система протидії загрозам виникнення пожеж та їх наслідкам – СЗПБ у вигляді сукупності органів управління сил і засобів, а також заходів правового, організаційного, економічного, соціального і науково-технічного характеру, спрямованих на профілактику пожеж та їх гасіння.

З позиції системного та інституціонального підходів СЗПБ являє со-

бою в деякому вигляді інтегровану, соціотехнічну підсистему держави, метою функціонування якої є досягнення і підтримка стану максимальної захищеності населення і об'єктів економіки від пожеж. Саме в рамках функціонування СЗПБ, шляхом об'єднання дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування а також підприємств організацій та установ, підпорядкованих їм сил і засобів, реалізуються заходи пожежної безпеки.

Саму систему забезпечення пожежної безпеки слід розглядати як таку, що складається з декількох підсистем, а саме:

- підсистеми запобігання пожежам, та контролю за дотриманням вимог з пожежної безпеки, яка є складовою частиною наглядово-профілактичного органу управління у сфері пожежної і техногенної безпеки;

- підсистеми реагування на пожежі та інші небезпечні події і ситуації, яка представлена оперативно-рятувальною службою ДСНС України, це загони, державні пожежні частини, пости, що утворені та функціонують у всіх містах та багатьох населених пунктах України, а також на окремих об'єктах. Крім того, до цієї підсистеми входять підрозділи відомчої, місцевої і добровільної пожежної охорони, відповідно до яких державна пожежна охорона реалізує функцію оперативного керівництва діями під час виникнення пожеж, методичного забезпечення діяльності та навчання;

- підсистеми кадрового забезпечення, до якої відносяться відповідні навчальні заклади ДСНС України - забезпечує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації особового складу системи;

- підсистеми наукового забезпечення заходів пожежної безпеки, яка спрямована на проведення наукових досліджень, пов'язаних з забезпеченням пожежної безпеки та захисту від надзвичайних ситуацій, а також на розвиток науки і техніки в області забезпечення пожежної безпеки;

- підсистеми підготовки населення, яка включає в себе цілеспрямоване інформування суспільства про проблеми та шляхи забезпечення пожежної безпеки, навчання заходам пожежної безпеки працівників організацій, дітей в дошкільних освітніх установах і учнів освітніх установ;

- підсистеми матеріально - технічного забезпечення, для задоволення потреб СЗПБ в пожежній техніці, спеціальних засобах, пальному, продовольстві, медичному і технічному майні і в інших матеріальних засобах;

- підсистеми фінансового забезпечення, для задоволення потреб СЗПБ в грошових коштах і їх раціонального використання в інтересах створення умов для діяльності системи.

З урахуванням наявності в Україні декількох видів пожежної охорони порядок їх утворення, склад і завдання, а також порядок матеріально – технічного і фінансового забезпечення діяльності визначається відповідними нормативно – правовими документами [2, 4, 8]. Всі вони входять до складу СЗПБ відповідного рівня та під оперативним керівництвом органів управ-

ління ДСНС України реалізують функції запобігання та реагування на пожежі в межах окремих територій і об'єктів.

Державну складову діяльності СЗПБ на державному, регіональному і місцевому рівнях представляє та реалізує ДСНС України в рамках функціонування державної пожежної охорони, забезпечення якої, відповідно до повноважень покладається на:

- органи та підрозділи ДСНС з державного нагляду і контролю у сферах пожежної та техногенної безпеки;
- державні пожежно-рятувальні підрозділи (ДПРП) (загони, частини, пости) оперативно-рятувальної служби цивільного захисту;
- допоміжні служби, призначені для забезпечення пожежної безпеки;
- навчальні заклади цивільного захисту, науково-дослідні установи, об'єкти ДСНС України.

Основною оперативною одиницею системи забезпечення пожежної безпеки є державні пожежно – рятувальні підрозділи (частини) оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС. Критеріями, за якими вони утворюються в адміністративно-територіальних одиницях, [5 7] є :

- кількість жителів населеного пункту за якою визначається кількість основних пожежних автомобілів та типи пожежних депо;
- довжина шляху слідування до міста виклику (район виїзду пожежно-рятувального підрозділу) показник якого, залежно від категорії виробництва підприємств, становить до 2 або 4 кілометрів, який у свою чергу безпосередньо пов'язаний з нормативами прибуття ДПРП до місця виклику, які не повинні перевищувати: на території міст - 10 хвилин; у населених пунктах за межами міста - 20 хвилин. З урахуванням метеорологічних умов, сезонних особливостей та стану доріг нормативи прибуття можуть бути перевищені, але не більше ніж на 5 хвилин.

ДСНС України, з метою реалізації державної політики з організації гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки останнім часом багато зусиль спрямовує на вирішення проблемних питань протипожежного захисту населених пунктів і об'єктів на регіональному та місцевому рівнях де за останні роки, в рамках реалізації стратегії реформування ДСНС України [6] та адміністративно – територіальної реформи, розпочатий процес розбудови системи захисту населення від надзвичайних ситуацій і пожеж. Це робиться шляхом надання більших повноважень з зазначеного питання місцевим органам виконавчої влади і органам місцевого самоврядування (територіальним громадам), створення на місцях умов та ефективних механізмів запровадження заходів з протипожежного захисту населених пунктів. За цим напрямком реалізована низка заходів, щодо порядку утворення та організації діяльності підрозділів місцевої та добровільної пожежної охорони в межах територіальних громад, розвитку волонтерського руху [3, 9], визначення ролі і місця у цьому процесі ДСНС України та її територіальних органів уп-

равління. Разом з цим, багато заходів з реформування залишається до кінця не реалізованими, у тому числі таких, що впливають на стан та ефективність СЗПБ. Зокрема, питання, щодо запровадження системи управління пожежною та техногенною безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу і європейських стандартів щодо оцінювання і аналізу ризиків пожежної та техногенної безпеки суб'єктів господарювання вирішені тільки у частині визначення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та рівнів прийнятних ризиків. Механізм незалежної оцінки і страхування ризиків та взаємовідносин суб'єктів цього процесу між собою досі не відпрацьований.

На місцях процеси утворення підрозділів місцевої та добровільної пожежної охорони з ряду об'єктивних причин, пов'язаних, у перше чергу з відсутністю коштів необхідних на їх утримання та недостатності заохочуючих стимулів по залученню населення до лав добровільної пожежної охорони ідуть дуже повільно.

Самі органи місцевої влади та місцевого самоврядування не відзначаються особливою активністю в цьому питанні. У багатьох випадках їх влаштовує ситуація коли проблеми захисту населених пунктів громад вирішуються тільки за рахунок підрозділів державної пожежної охорони. Цьому сприяє і існуюча нормативна база, щодо критеріїв утворення державних пожежно-рятувальних підрозділів [7], де не оговорено необхідність утворення за межами населених пунктів інших видів ПО, якщо державними ПРП перевищується нормативний час прибуття до місця виклику. Також, не відповідає заявленим цілям, щодо делегування функцій з організації проти-пожежного захисту сільських населених пунктів МОВВ та ОМС, сам підхід, який був закладений у стратегії реформування ДСНС України [6], стосовно передачі об'єднаним територіальним громадам, за їх погодженням, майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС України у сільських населених пунктах, в яких відсутні об'єкти підвищеної небезпеки, або соціально значущі об'єкти. Адже, зазначене важко буде реалізувати з причин відсутності інтересу до цього процесу органів місцевого самоврядування, з означених вище обставин, а також, виходячи із розуміння того, що у кожному населеному пункті де є ПРП ДСНС, за згаданими критеріями оцінки ступеня ризику, є як правило об'єкти підвищеної небезпеки або соціально значущі об'єкти.

Разом з тим досвід більшості країн Євросоюзу, куди прагне інтегруватися Україна, свідчить про зворотне [1]. У більшості європейських країн основою системи протипожежного захисту населених пунктів є підрозділи добровільної ПО та підрозділи муніципальної пожежної охорони. Державна ПО організована тільки у великих населених пунктах. Наприклад, у Німеччині це міста з кількістю населення більше ніж 100 тисяч чоловік. Тобто, акцент робиться на укріплення державної пожежної охорони великих населених

пунктів і забезпечення допомоги в гасінні пожеж підрозділам місцевої (муниципальної) і добровільної ПО. Виходячи з зазначеного, нам слід остаточно визначитись зі стратегією та порядком дій з цього питання і переглянути підходи до змісту державної складової з забезпечення пожежної безпеки, а також привести у відповідність до цього нормативно – правову та ресурсну базу.

Висновки. 1. Забезпечення пожежної безпеки є постійний соціальний процес, який представляє собою рухливу систему соціальних взаємозв'язків, основною метою функціонування якої є створення і підтримання стабільного пожежобезпечного стану територій, об'єктів і населених пунктів.

2. Обов'язковими компонентами цієї системи є суб'єкти забезпечення пожежної безпеки (центральні і місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання), об'єкти забезпечення пожежної безпеки (міста та інші населені пункти, підприємства, організації та установи).

3. Цілі і завдання, що стоять перед системою забезпечення пожежної безпеки, та здійснення її суб'єктами покладених функцій досягаються за допомогою заходів правового, організаційного, економічного, соціального і науково-технічного характеру, спрямованих на профілактику пожеж та їх гасіння.

4. Залежно від суб'єкта, який виступає організуючим початком, слід розрізняти державну і суспільну складові загальної системи забезпечення пожежної безпеки, функціонування і взаємодія яких повинна бути спрямована на виявлення та ефективну протидію реальної і потенційної пожежної небезпеки.

5. В рамках реформ, які продовжуються, є гостра необхідність в удосконаленні СЗПБ, що можливо здійснити шляхом прийняття та реалізації нової цільової державної програми з забезпечення пожежної безпеки з науковим супроводом та економічним обґрунтуванням перетворень у зазначеній сфері, а також, з урахуванням процесу євроінтеграції України.

Список використаних джерел:

1. Ковальчук В. Добровільні пожежні організації у системах цивільного захисту зарубіжних країн у контексті завдань органів публічної влади у сфері національної безпеки. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44 (1). С. 132-139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_44%281%2918.

2. Кодекс цивільного захисту України від 2.10. 2012 р. № 5403- VI м. Київ. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 34-35, ст.458.

3. Методичні рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо організації та забезпечення пожежної безпеки на території об'єднаних територіальних громад. ДСНС України, 2017 р. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Reformuvannya.html>.

4. Порядок функціонування добровільної пожежної охорони. Постанова КМУ № 564 від 17.07.2013р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2013-%D0%BF#Text>.

5. Пожежно-рятувальні частини. Вимоги до дислокації та району виїзду,

комплектування пожежними автомобілями та проектування. ДСТУ 8767:2018. URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=76676

6. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Розпорядження Кабінету Міністрів від 25 січня 2017 р. № 61-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>.

7. Про затвердження критеріїв утворення державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту в адміністративно-територіальних одиницях та переліку суб'єктів господарювання, де утворюються такі підрозділи (частини) Постанова КМУ від 27.11. 2013 р. №874. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/874-2013-%D0%BF#Text>.

8. Типове положення про відомчу пожежну охорону. Постанова КМУ №5 від 09. 01. 2014р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5-2014-%D0%BF#Text>.

9. Реформування // ДСНС України. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Reformuvannya.html>.

References:

1. Kovalchuk V. Voluntary fire organizations in the civil defense systems of foreign countries in the context of the tasks of public authorities in the field of national security. Efficiency of public administration. 2015. № 44. pp. 132–129.

2. Code of Civil Protection of Ukraine of 2.10. 2012 № 5403- VI Kyiv. Information of the Verkhovna Rada (VVR), 2013, № 34-35, p.458.

3. Methodical recommendations for local self-government bodies on the organization and provision of fire safety on the territory of the united territorial communities. SES of Ukraine, 2017. Access mode: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Reformuvannya.html>.

4. The order of functioning of voluntary fire protection. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 564 of July 17, 2013. Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2013-%D0%BF#Text>.

5. Fire and rescue units. Requirements for location and area of departure, staffing by fire trucks and design. DSTU 8767: 2018. Access mode: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=76676

6. On approval of the Strategy for reforming the system of the Civil Service of Ukraine for Emergencies: Order of the Cabinet of Ministers of January 25, 2017 № 61-r. Access mode: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>.

7. On approval of the criteria for the formation of state fire and rescue units (parts) of the Operational and Rescue Service of Civil Defense in administrative-territorial units and the list of business entities where such units (parts) are formed Resolution of the Cabinet of Ministers from 27.11. 2013 №874. Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/874-2013-%D0%BF#Text/>.

8. Typical regulations on departmental fire protection. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine №5 of January 9, 2014. Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5-2014-%D0%BF#Text>

9. Reformation [Reformuvannia]. Access mode: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Reformuvannya.html>.