

О.В. Сидорчук, д-р техн. наук, професор, Р.Т. Ратушний, канд. техн. наук, доцент, О.Б. Гада (Львівський державний університет безпеки життєдіяльності)

ПОЖЕЖНА БЕЗПЕКА ЯК ЕЛЕМЕНТ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Досліджується система заходів гарантування пожежної безпеки держави. Обґрунтовано зміни у законодавчій базі у сфері забезпечення пожежної безпеки. Для визначення напрямків забезпечення пожежної безпеки проаналізовано нормативно-правову базу в даній сфері. До них слід віднести: 1) правотворчі; 2) правозастосовчі; 3) контрольно-наглядові; 4) установчі; 5) організаційні, які застосовуються (реалізуються) під час подібних за назвою форм (видів) діяльності уповноважених суб'єктів щодо забезпечення пожежної безпеки.

Ключові слова: пожежна безпека, державна безпека, гарантування пожежної безпеки, національна безпека, заходи забезпечення пожежної безпеки.

Вступ. Становлення в Україні демократичної правової держави потребує не тільки належного законодавчого врегулювання прав і свобод людини і громадянина, але і створення реальних можливостей для їх практичної реалізації. Саме в цій площині лежить проблема гарантування національної безпеки, складовою якої є безпека пожежна, що безпосередньо впливає на стан захищеності прав і свобод громадян. Національна безпека України як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз є необхідною умовою збереження та примноження національних духовних і матеріальних цінностей. У зв'язку з цим науково-теоретичне осмислення проблем забезпечення пожежної безпеки, як невід'ємного елемента національної безпеки, в наш час важливе як з теоретичної, так і з практичної точок зору.

Метою роботи є уточнення поняття та змісту діяльності щодо забезпечення пожежної безпеки в державі, для чого необхідно сформулювати визначення понять "пожежна безпека" та "забезпечення пожежної безпеки"; попередньо визначити та проаналізувати заходи щодо забезпечення пожежної безпеки; подати пропозиції щодо удосконалення нормативно-правових актів із зазначених питань.

Основна частина. Варто зазначити, що різні проблемні питання у цій сфері були предметом досліджень А.В. Антонова, В.А. Доманського, В.В. Колеснікова, В.О. Коновалова, І.Г. Куца, В.К. Окняна, В.Г. Палюха, В.П. Тихого, Л.А. Ушакова та інших науковців, які зробили значний внесок у розробку методологічних, організаційних, технічних та правових засад забезпечення пожежної безпеки. Разом з тим, не дивлячись на інтенсивність та широкий спектр досліджень, присвячених різним аспектам зазначеної діяльності, у сфері забезпечення пожежної безпеки залишається багато невирішених проблем, що обумовлює актуальність обраного напрямку наукового пошуку.

В науковій літературі пропонуються різні визначення цього поняття. Так, В.К. Окнян визначає пожежну безпеку як практику виконання вимог нормативних документів, які регулюють діяльність людини щодо безпечного використання в суспільстві пожежонебезпечних речовин і матеріалів [5, с 10]. На думку І.Г. Куца, пожежна безпека – "це стан захищеності від пожеж особи, майна, всього суспільства і держави" [6, с 52]. Б.Є. Касимов під пожежною безпекою розуміє "систему соціально-економічних і організаційно-правових заходів, спрямованих на охорону власності, захист життя, здоров'я і майна громадян, народногосподарського комплексу, пам'яток історії і культури, а також навколишнього середовища і природних багатств від пожеж і пов'язаних з ними небезпек [7, с 35]. В.В. Колесніков під пожежною безпекою пропонує розуміти "сукупність урегульованих нормативно-правовими актами суспільних відносин, спрямованих на запобігання можливості виникнення пожежі, запобігання можливості впливу небезпечних факторів пожежі на людей і матеріальні цінності, а також на створення умов, які сприяють гасінню пожеж" [8, с 23]. В.А. Доманський крім поняття пожежної

безпеки, під якою він розуміє "стан захищеності людини, матеріальних цінностей, об'єктів, суспільства і держави від пожеж", і яку він відносить до складових національної безпеки держави [9, с 116], з чим ми повністю погоджуємося, запропонував цілу низку інших термінів у цій сфері, серед яких: "безпека", "техногенна безпека", "природна безпека", "пожежна охорона", "вимоги пожежної безпеки", "примусовий захід", "експертиза з питань пожежної безпеки", "пожежно-рятувальна служба", "оперативно-тактичні дії підрозділів пожежно-рятувальної служби", "розслідування пожежі", "пожежно-технічна експертиза" та інші [9, с 115-123].

Не можна визнати нормальним той факт, що у Законі України "Про пожежну безпеку" [1] відсутнє саме визначення поняття пожежної безпеки, те ж саме стосується і підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють правовідносини у цій сфері. У ст.2 згаданого Закону, яка так і називається – "Забезпечення пожежної безпеки", лише зазначено, що "забезпечення пожежної безпеки є складовою частиною виробничої та іншої діяльності посадових осіб, працівників підприємств, установ, організацій та підприємців". У цій статті законодавець лише визначає коло осіб, які відповідають за забезпечення пожежної безпеки (посадові особи, працівники підприємств, установ, організацій та підприємців, органи архітектури, замовники, забудовники, проектні та будівельні організації, квартиронаймачі і їх власники) у певних сферах життєдіяльності чи об'єктах (підприємствах, установах та організаціях, населених пунктах, будівлях, спорудах, жилих приміщеннях державного, громадського житлового фонду, фонду житлово-будівельних кооперативів).

Підкреслюючи наукову та практичну значущість наведених визначень поняття пожежної безпеки, варто все ж зазначити, що вони не охоплюють всіх аспектів цієї проблеми, тобто є неповними. Крім того, деякі із запропонованих авторами визначень у цій сфері уже мали відповідне нормативне закріплення [9, с 115-123]. Поняття пожежної безпеки вміщає у собі багато аспектів, а саме: соціальний, економічний, правовий, технічний, медичний, екологічний та інші, тому завжди буде існувати загроза його неоднозначного тлумачення. В науковій літературі багато написано про економічні та технічні проблеми пожежної безпеки, правові (матеріальні та процесуальні) проблеми запобігання, виявлення, розслідування правопорушень, які призвели до виникнення пожежі. Проте поняття пожежної безпеки як складової частини (напрямку, виду) забезпечення національної безпеки у науковій літературі не розглядалось, наслідком чого є невіднесення пожеж та їх наслідків до реальних і потенційних загроз національній безпеці України.

Оскільки з рис. 1 видно, що пожежна безпека є опосередкованим елементом національної безпеки, ми вважаємо, що першу необхідно визначити як вид (напрямок) національної безпеки, яка полягає у захищеності життя та здоров'я людей, майна та інших цінностей фізичних та юридичних осіб, національного багатства і навколишнього природного середовища, за якої забезпечуються своєчасне попередження, виявлення, припинення і нейтралізація пожеж та їх наслідків.

Що стосується поняття забезпечення пожежної безпеки, то його нормативне визначення також відсутнє. Більше того, незважаючи на те, що в науковій літературі воно досить часто вживається, вчені також пропонують його визначення. Аналіз ст.2 Закону України "Про пожежну безпеку", яка так і називається "Забезпечення пожежної безпеки", дає змогу зробити висновок, що під забезпеченням останньої законодавець розуміє лише обов'язки певних суб'єктів щодо дотримання нормативних вимог у цій сфері (посадових осіб, працівників підприємств, установ, організацій та підприємців, органів архітектури, замовників, забудовників, проектних і будівельних організацій, квартиронаймачів і власників). Проте крім обов'язку дотримання вимог пожежної безпеки, її забезпечення передбачає використання правових, економічних, соціальних, технічних, кадрових, екологічних та інших заходів держави (державних та громадських органів, організацій), які спрямовані на захищеність життя та здоров'я людей, їх майна, національного багатства і навколишнього природного середовища. У зв'язку з цим забезпечення пожежної безпеки необхідно визначити як сукупність правових, економічних, технічних та інших заходів, які здійснюються державни-

ми та громадськими органами (організаціями), а також окремими особами під час виконання чи забезпечення виконання правил пожежної безпеки.



Рис. 1. Складові національної безпеки

Як зазначено у Законі України "Про пожежну безпеку", її забезпечення є невід'ємною частиною державної діяльності щодо охорони життя та здоров'я людей, національного багатства і навколишнього природного середовища. Тобто, об'єктами забезпечення пожежної безпеки на законодавчому рівні визнані: життя та здоров'я людей; національне багатство; навколишнє природне середовища. Подібні поняття тільки вже як об'єкти національної безпеки, закріплені також у ст.3 Закону України "Про основи національної безпеки України" [2]. Проте на даний момент в ньому, зокрема, в ст.7 пожежі не віднесено до реальних та потенційних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві, що, на нашу думку, потребує обов'язкового виправлення шляхом доповнення цієї статті такою сферою як "пожежна безпека", в якій загрозами національній безпеці України визнати "пожежі та їх наслідки", а у ст.8 цього ж Закону до основних напрямів державної політики з питань забезпечення пожежної безпеки віднести ті, що передбачені Програмою забезпечення пожежної безпеки на період до 2015 року.

Вважаємо, що про обґрунтованість віднесення пожеж та їх наслідків до реальних та потенційних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві свідчать і статистичні дані у цій сфері, відповідно з якими протягом 2001 – 2010 років у нашій країні (щорічно) виникає понад 40 тис. пожеж з них більше 30 тис. у житловому секторі (рис. 2), під час яких гине понад 2,5 тис. і одержує травми майже 2 тис. людей (рис. 3). Пожежі завдають великих матеріальних, екологічних та моральних збитків Упродовж 2010 року в Україні в середньому щодня виникало 170 пожеж (у 2009 році цей показник дорівнював 120), унаслідок яких гинуло 8 і отримувало травми 4 людини, вогнем знищувалася або пошкоджувалася 61 будівля і споруда та 8 одиниць техніки. Щоденні матеріальні втрати від пожеж становили 6,4 млн. грн. (на 2,3 млн. грн більше ніж у 2009 році).

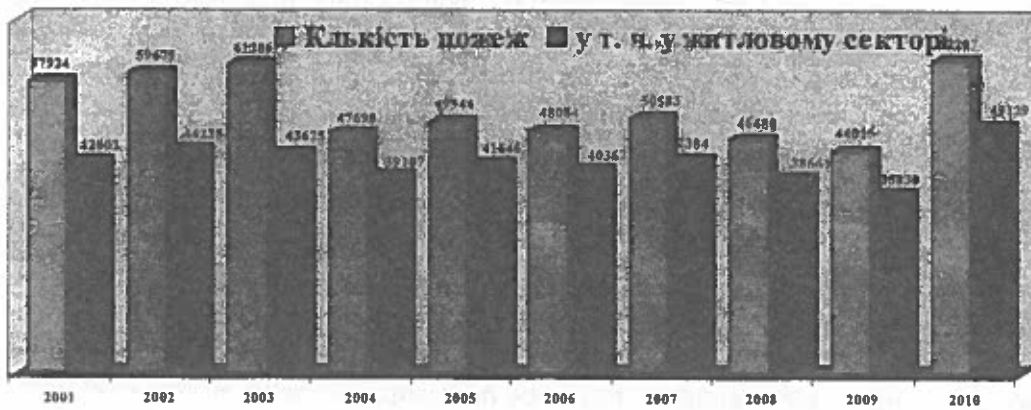


Рис. 2. Динаміка кількості пожеж за 2001 – 2010 роки

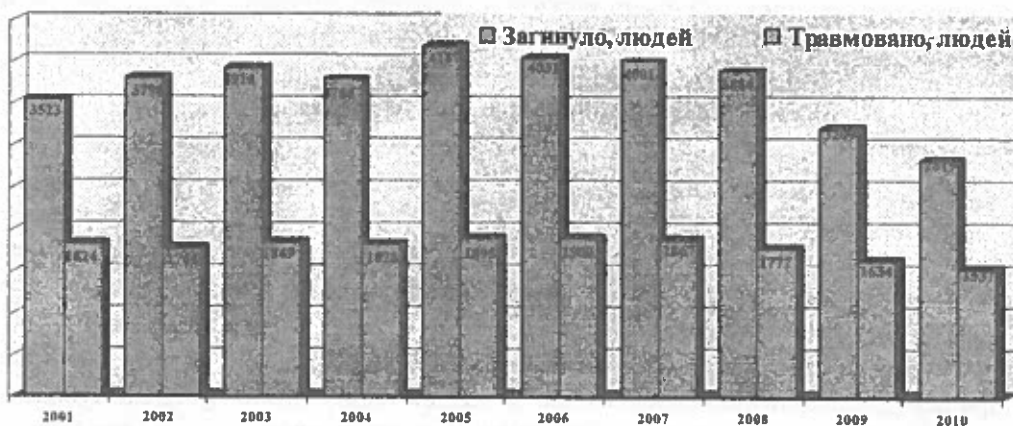


Рис. 3. Динаміка кількості загиблих унаслідок пожеж та травмованих на пожежах за 2001 – 2010 роки

На основі:

- аналізу нормативно-правової бази у сфері пожежної безпеки, її невідповідності а подекуди й розбіжності;
- визначення пожежної безпеки як виду національної безпеки, заходи забезпечення пожежної безпеки пропонуємо об'єднати у такі групи: 1) правотворчі; 2) правозастосовчі; 3) контрольно-наглядові; 4) установчі; 5) організаційні, які застосовуються (реалізуються) під час подібних за назвою форм (видів) діяльності уповноважених суб'єктів щодо забезпечення пожежної безпеки.

Так, правотворчі заходи реалізуються під час підготовки та прийняття правових актів у сфері забезпечення пожежної безпеки. Як зазначено у ст.1 Закону України "Про пожежну безпеку", правовою основою діяльності в галузі пожежної безпеки є Конституція, цей Закон та інші закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, прийняті в межах їх компетенції. Однак, як відомо, правовою основою будь-яких правовідносин крім вище названих є і міжнародні договори. Крім того, у ст.41 цього ж Закону зазначено, що "якщо міжнародним договором України встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені цим Законом, то застосовуються правила міжнародного договору". У зв'язку з цим доцільно ст.1 Закону України "Про пожежну безпеку", в якій визначаються правові засади діяльності в галузі пожежної безпеки, доповнити і міжнародними договорами.

До нормативних актів, що містять вимоги пожежної безпеки, необхідно віднести й ті, у найменуванні яких хоча й немає прямої вказівки на вимоги, що належать до пожежної без-

пеки, але які включають вимоги, спрямовані на запобігання пожежам (Указ Президента України № 801/2010 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 5 серпня 2010 року "Про невідкладні заходи щодо запобігання пожежній небезпеці в Україні" від 6 серпня 2010 року; Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2348 "Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2011-2015 роки" від 29 грудня 2010 р.).

Крім нормативних актів, які містять вимоги щодо дотримання правил пожежної безпеки, необхідно назвати і ті, що визначають: систему державних та громадських органів як суб'єктів забезпечення пожежної безпеки, їх структуру, завдання, функції та повноваження; порядок здійснення державного пожежного нагляду та контролю; порядок ліцензування діяльності щодо надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення, сертифікації та контролю продукції на відповідність вимогам пожежної безпеки; процедуру обліку та гасіння пожеж; порядок проходження служби в органах державної пожежної охорони; відповідальність за порушення вимог пожежної безпеки.

Правозастосовчі заходи у цій сфері пов'язані із безпосередньою реалізацією норм нормативних актів у сфері пожежної безпеки. Доцільно виділити дві форми такої реалізації: 1) активну (активні правозастосовчі заходи – це розроблення та реалізація інструкцій, положень, проектів, спрямованих на забезпечення пожежної безпеки (як окремого об'єкта так і держави в цілому)), тобто здійснення дій, які передбачені відповідними нормативно-правовими актами у цій сфері. Наприклад, відповідно до ст.5 Закону України "Про пожежну безпеку", власники підприємств, установ та організацій або уповноважені ними органи зобов'язані: розробляти комплексні заходи щодо забезпечення пожежної безпеки; розробляти і затверджувати положення, інструкції, інші нормативні акти, що діють у межах підприємства, установи та організації, здійснювати постійний контроль за їх дотриманням; організовувати навчання працівників правилам пожежної безпеки та пропаганду заходів щодо їх забезпечення; створювати у разі потреби відповідно до встановленого порядку підрозділи пожежної охорони та необхідну для їх функціонування матеріально-технічну базу; подавати на вимогу державної пожежної охорони відомості та документи про стан пожежної безпеки об'єктів і продукції, що ними виробляється; здійснювати заходи щодо впровадження автоматичних засобів виявлення та гасіння пожеж і використання для цієї мети виробничої автоматики; своєчасно інформувати пожежну охорону про несправність пожежної техніки, систем протипожежного захисту, водопостачання, а також про закриття доріг і проїздів на своїй території; проводити службове розслідування випадків пожеж; 2) пасивну (пасивні правозастосовні заходи – це заходи, спрямовані на забезпечення пожежної безпеки шляхом застосування заборонних норм, порушення яких тягне за собою певний вид юридичної відповідальності), яка полягає в утриманні певного суб'єкта від дій, за які встановлюється юридична відповідальність, тобто виконанні, дотриманні заборонних норм, узгодженні своєї поведінки зі змістом норм права, які встановлюють юридичну відповідальність у цій сфері. Так, відповідно до ст.35 Закону України "Про пожежну безпеку" за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, створення перешкод для діяльності посадових осіб органів державного пожежного нагляду, невиконання їх приписів винні в цьому посадові особи, інші працівники підприємств, установ, організацій та громадяни притягаються до відповідальності згідно з чинним законодавством. За порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання приписів посадових осіб органів державного пожежного нагляду підприємства, установи та організації можуть притягатися у судовому порядку до сплати штрафу.

З наведеного видно, що законодавець передбачає юридичну відповідальність (зокрема, адміністративну) фізичних та юридичних осіб, з чим ми цілком погоджуємося. Додамо лише, що до адміністративної відповідальності за порушення правил пожежної безпеки юридичні особи мають притягуватись у тому випадку, коли неможливо індивідуалізувати відповідальність фізичних осіб.

Контрольно-наглядові заходи здійснюються під час спостереження і перевірки відповідності виконання і дотримання підконтрольними суб'єктами правових норм у сфері пожежної безпеки. Юридичним результатом контрольно-наглядової діяльності є контрольно-

правовий акт (рішення, постанова, подання, застереження, ухвала, повідомлення та ін.), який містить розпорядження констатуючого порядку та правоохоронні розпорядження про усунення виявлених правопорушень. Контрольно-наглядові заходи за станом пожежної безпеки в населених пунктах і на об'єктах незалежно від форм власності здійснюються відповідно до чинного законодавства органами пожежної охорони. Відповідно до ст.7 Закону України "Про пожежну безпеку", контроль за виконанням правил пожежної безпеки під час проектування, технічного переоснащення, будівництва, реконструкції та експлуатації об'єктів іноземних фірм та спільних підприємств регулюється чинним законодавством або умовами, передбаченими договорами сторін, якщо вони не суперечать чинному законодавству. На об'єктах приватної власності органи державного пожежного нагляду контролюють лише умови безпеки людей на випадок пожежі, а також вирішення питань пожежної безпеки, що стосуються прав та інтересів інших юридичних осіб і громадян.

Необхідно відзначити, що контрольно-наглядові заходи безпосередньо пов'язані із правоохоронними, які спрямовані на охорону та захист суб'єктів правовідносин у цій сфері та притягнення винних до відповідальності. Тобто їх основним завданням є боротьба із правопорушеннями у сфері пожежної безпеки. Контрольно-наглядові заходи, так би мовити, передують правоохоронним і спрямовані в першу чергу на виявлення правопорушень у сфері пожежної безпеки.

Правоустановчі заходи у сфері забезпечення пожежної безпеки здійснюються під час дозвільної діяльності органів державного пожежного нагляду, оскільки за загальним правилом "введення в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих, житлових та інших об'єктів, впровадження нових технологій, передача у виробництво зразків нових пожежонебезпечних машин, механізмів, устаткування та продукції, оренда будь-яких приміщень без дозволу органів державного пожежного нагляду забороняються" (ст.10 Закону України "Про пожежну безпеку"). Відповідно до ст.11 цього ж Закону, господарська діяльність, пов'язана з наданням послуг і виконанням робіт протипожежного призначення, провадиться на підставі ліцензій, що видаються в порядку, встановленому законодавством. Така господарська діяльність вклучає: проектування, монтаж, технічне обслуговування засобів протипожежного захисту та систем опалення, оцінку протипожежного стану об'єктів; проведення випробувань на пожежну небезпеку речовин, матеріалів, будівельних конструкцій, виробів і обладнання, а також пожежної техніки, пожежно-технічного озброєння, продукції протипожежного призначення на відповідність установленим вимогам. Суб'єкт господарювання може отримати ліцензію на всі види робіт та послуг за переліком або на його частину залежно від здатності дотримання ліцензійних умов. Усі види пожежної техніки та протипожежного устаткування, що застосовуються для запобігання пожежам та для їх гасіння, повинні мати сертифікат відповідності.

Організаційні заходи у сфері забезпечення пожежної безпеки пов'язані із суто організаційною роботою, яка не потребує чіткого юридичного оформлення, не пов'язана із здійсненням юридично значущих дій, що спричиняють правові наслідки. Проте це не означає, що організаційні заходи зовсім не регулюються правом. Вони є підзаконними, здійснюються в рамках чинного законодавства і у межах компетенції того чи іншого органу. Правом регулюється лише загальна процедура здійснення організаційних заходів. До організаційних заходів у сфері забезпечення пожежної безпеки ми відносимо: аналітичну роботу; планування; проведення інструктажів, нарад, зборів трудового колективу, інших подібних масових заходів, які мають внутрішньо-організаційне спрямування; діловодство; забезпечення управління пожежною безпекою (правове, інформаційне, кадрове, матеріально-технічне, фінансове); масово-роз'яснювальну роботу щодо дотримання правил пожежної безпеки.

Висновок. Проведений аналіз діяльності у сфері пожежної безпеки показав доцільність віднесення пожежної безпеки до напрямку національної безпеки держави, що дозволить досягти головної її мети – захищеності життя та здоров'я людей, їх майна, національного багатства і навколишнього природного середовища.

Аналіз нормативно-правової бази дав змогу об'єднати заходи пожежної безпеки у групи (правотворчі, правозастосовчі, контрольно-наглядові, правоустановчі та організаційні), які являють собою чіткі напрямки забезпечення пожежної безпеки в контексті національної.

Список літератури

1. Про пожежну безпеку: Закон України від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.
2. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
3. Про стан забезпечення пожежної безпеки та заходи щодо її поліпшення: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1999 р. № 1943.
4. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2011-2015 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2010 р. № 2348.
5. Окнян В.К. Кримінально-правова відповідальність за порушення правил пожежної безпеки: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.08 / Київський нац. ун-т ім. Т.Шевченка. – К., 1997 – 21 с
6. Куц І.Г. Боротьба з пожежами в житловому секторі (кримінально-правовий та кримінологічний аспекти): Дис. канд. юрид. наук: 12.00.08 – К.: НАВСУ, 2003. – 209 с
7. Касымов Б.Е. Организационные и правовые основы пожарной безопасности. – Ташкент: "Мехнат", 1990. – 230 с.
8. Колесніков В.В. Розслідування злочинів, пов'язаних з пожежами): Дис. канд. юрид. наук: 12.00.09 – Х.: НУВС, 2004. – 185 с.
9. Доманський В.А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки): Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 – Х.: НАВСУ, 2004. – 201 с.

О.В. Сыдорчук, Р.Т. Ратушный, О.Б. Гада

ПОЖАРНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ЭЛЕМЕНТ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Исследуется система мер обеспечения пожарной безопасности государства. Обоснованы изменения в законодательной базе в сфере обеспечения пожарной безопасности. Для определения направлений обеспечения пожарной безопасности проанализирована нормативно-правовая база в данной сфере, к которым следует отнести: 1) правотворческие, 2) правоприменительные, 3) контрольно-надзорные, 4) учредительные; 5) организационные, которые применяются (реализуются) во время похожих по названию форм (видов) деятельности уполномоченных субъектов по обеспечению пожарной безопасности.

Ключевые слова: пожарная безопасность, государственная безопасность, обеспечение пожарной безопасности, национальная безопасность, средства обеспечения пожарной безопасности.

О.В. Sydorчук, R.T. Ratushny, O.B. Hada

FIRE SAFETY AS A COMPONENT OF NATIONAL SAFETY

A system of measures to ensure fire safety of the state is studied in this article. Changes in the legislative framework in the field of fire safety are proved. To determine the areas of fire safety analysis of legal framework in this area was performed. The areas include: 1) law-making, 2) enforcement, 3) control and supervision, 4) constituent, 5) organizational provision which are applied during the activity of corresponding authorized bodies to ensure fire safety.

Key words: fire safety, national safety, fire safety provisions, measures of fire safety provisions.

