

В.Ю. Назаренко¹, А.О. Труш²

(¹Управление предупреждения чрезвычайных ситуаций Главного управления ГСЧС в Харьковской области; ²Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины; e-mail: v.u.nazar@mail.ru)

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УКРАИНЕ

Проведён краткий анализ проблем пожарной безопасности в Украине. Показаны перспективы государственной политики обеспечения пожарной безопасности.

Ключевые слова: пожарная безопасность, государственная политика.

V.Yu. Nazarenko, A.O. Trush

PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF STATE POLICY TO ENSURE FIRE SAFETY IN UKRAINE

The brief analysis of fire safety problems in Ukraine. The perspectives of state policy to ensure fire safety was shown.

Key words: fire safety, state policy.

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 17 января 2014 г.

Одной из наиболее значимых проблем жизнедеятельности населения Украины является обеспечение пожарной безопасности. Решением задач формирования и реализации государственной политики обеспечения пожарной безопасности в последние годы занимались отечественные и зарубежные учёные – Л. Балычева, Н. Брушлинский, Ю. Глуховенко, В. Доманский, Б. Касымов, А. Микеев и др.

Однако, положение дел в указанной сфере остается неудовлетворительным и рассмотрение проблем и перспектив их решения требует постоянного внимания.

Подтверждением этому является Национальный доклад о состоянии техногенной и природной безопасности в Украине в 2012 году, где делается акцент на том, что "в последние годы в Украине одной из основных проблем обеспечения пожарной безопасности является состояние противопожарной защиты объектов с массовым пребыванием людей (рынков, детских дошкольных и учебных учреждений, лечебных учреждений, культовых построек и сооружений, санаториев и учреждений отдыха, культурно-образовательных учреждений, отелей и общежитий), на которых исполнение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности усложнено вследствие ограниченного финансирования" [2].

Официальная статистика свидетельствует, что на протяжении последних 10 лет в Украине каждый год возникало около 52 тыс. пожаров. Прямые материальные убытки от пожаров за указанный период составляют более 276 млн долларов, а общие экономические затраты – более 875 млн долларов, или в среднем около 0,75 % внутреннего валового продукта [1].

Как говорят специалисты-практики, "особенно проблемной остается ситуация с обеспечением пожарной безопасности в сельской местности, где возникает больше трети общего количества пожаров, а их гашение усложняется значительной отдаленностью подразделов государственной пожарной охраны и низким уровнем технической оснащенности противопожарных формирований сельскохозяйственных объектов" [3].

Более того, за последние 4 года количество подразделений *местной пожарной охраны (МПО)*, которые несут круглосуточное дежурство в сельской местности, уменьшилась на 29 %. На балансе указанных МПО находится 1069 единиц пожарной техники, которая на 98 % исчерпала свой моторесурс.

Большинство из указанных противопожарных формирований не обеспечены пожарными депо, техникой, средствами связи, боевой одеждой, пожарно-техническим оборудованием, вследствие чего находятся в небоеспособном состоянии.

Безусловно, нуждается в совершенствовании работа, связанная с предотвращением гибели людей на пожарах, обучением и ознакомлением населения с мероприятиями пожарной безопасности, привлечением общественности к участию в профилактической работе.

Комплекс указанных проблем в значительной мере обусловлен отсутствием надлежащего нормативно-правового, финансового, материально-технического обеспечения, решения вопросов социального, информационного и научно-технического характера. Острота таких проблем требует использования организационных, мотивационных, плановых и инженерно-технических мероприятий центральных и местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, собственно формирования и реализации государственной политики в сфере пожарной безопасности.

Необходимо подчеркнуть, что в мировой практике наиболее качественным методом формирования любого направления государственной политики является применение программного метода с определением ожидаемых результатов [4].

В свою очередь, есть необходимость проанализировать реализацию государственной политики обеспечения пожарной безопасности в Украине. Прежде всего, остановимся на проблемах, которые привели к необходимости формирования и реализации государственной политики в сфере пожарной безопасности.

Концепция Государственной целевой социальной программы обеспечения пожарной безопасности на 2012-2015 годы определяет следующие, на наш взгляд, главные проблемы:

- просчёты в деятельности центральных и местных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления относительно обеспечения гарантированного уровня защиты территорий, населения и объектов от пожаров, которые были допущены во время изменения форм собственности многих объектов промышленной сферы и аграрного сектора. Вследствие реформирования частного аграрного сектора экономики большая часть пожарной техники и депо оказалась на балансе новообразованных субъектов хозяйствования, которые, из финансовых соображений, не были заинтересованы в организации круглосуточного дежурства имеющейся пожарной техники и использовании её для тушения пожаров вне границ хозяйства, а в ряде случаев вообще не были способны её содержать;

- несовершенство и устарелость законодательной и нормативной базы по вопросам противопожарной защиты и предотвращения пожаров, что привело к разбалансировке системы управления системой пожарной безопасности в государстве;

- ограниченное финансирование мероприятий, направленных на обеспечение пожарной безопасности населенных пунктов и объектов, низкий уровень материально-технического оснащения подразделений государственной, ведомственной, местной и добровольной пожарной охраны;

- отсутствие в подразделениях пожарной охраны нормативного количества специальных пожарных автомобилей (автолестниц, автоподъемников, автомобилей с насосами высокого давления и т.д.) и пожарно-технического оборудования;

- недостаточная штатная численность подразделений пожарной охраны, а также существующая практика замещения должностей лицами, которые не имеют специального образования в области пожарной безопасности.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что существующее состояние системы пожарной безопасности в Украине вызывает серьёзную озабоченность специалистов, поскольку оно не в полной мере отвечает изменениям спектра угроз от пожаров.

В сложившейся ситуации наиболее приемлемым вариантом реализации государственной политики в сфере пожарной безопасности является поиск и внедрение новых форм и методов, среди которых есть:

- поиск дополнительных источников финансирования путем привлечения к решению проблемы пожарной безопасности институтов бизнеса и инвесторов;

- делегирование более широкого круга полномочий и прав органам местной власти и органам местного самоуправления по вопросам пожарной безопасности с сохранением централизации управления в сфере надзорной деятельности по пожарной безопасности;

- наряду с созданием местной пожарной охраны, создание и организация деятельности подразделений добровольной пожарной охраны в отдельных населенных пунктах, которые решат проблему 100 %-го охвата силами реагирования незащищённых населенных пунктов. Это создаст предпосылки для распространения в будущем зон (территорий) обслуживания добровольными противопожарными формированиями, согласно практике многих европейских стран, и уменьшит финансовую нагрузку на государство;

- концентрация усилий государства на защите от пожаров потенциально опасных объектов, объектов повышенной опасности и объектов с массовым пребыванием людей;

- предоставление разрешения частным субъектам хозяйствования на оценку пожарных рисков;

- создание системы страхования пожарных рисков.

Вариант оценки экономической эффективности исключает из расчетов любые потери, которые не отображаются в финансовой отчетности. Экономический эффект определяется как разность между бюджетными затратами на ликвидацию последствий пожара за некоторый промежуток времени и затратами на реализацию государственной политики в сфере пожарной безопасности.

По оценке специалистов, неприменение срочных мер по улучшению состояния противопожарной защиты промышленных объектов и населённых пунктов приведёт к прямому убытку от пожаров в срок до 2015 года в сумме около 3,1 млрд гривен.

Сравнение этих убытков ($Z = 3,1$ млрд гривен) с затратами на реализацию государственной политики по обеспечению пожарной безопасности ($C = 0,812$ млрд гривен) свидетельствует об эффективности данного направления политики.

Для оценки экономического убытка, который может быть причинён вследствие пожаров, учитывается не только его часть, которая приходится на бюджет, но и потери отдельных предприятий и организаций, а также физических лиц.

Экономические результаты (R), достигнутые благодаря государственной политике, могут быть оценены как разность между возможными убытками от пожаров без реализации государственной политики и возможными убытками при реализации государственной политики.

По оценке, проведённой специалистами Украинского научно-исследовательского института пожарной безопасности, в случае достижения ожидаемого результата от реализации политики и стабилизации ситуации с пожарами в стране, экономические убытки от пожаров могут быть уменьшены на 35 % и будут составлять приблизительно 5,2 млрд гривен.

Экономические результаты, достигнутые благодаря осуществлению мероприятий Программы, будут представлять:

$$R = Z_1 - Z_2 = 8,0 - 5,2 = 2,8 \text{ млрд гривен.}$$

Экономический эффект осуществления противопожарных мероприятий (P), предусмотренных государственной политикой в сфере пожарной безопасности, как разность между экономическими результатами (R), достигнутыми благодаря осуществлению указанных мероприятий, и затратами на них (C), будет представлять:

$$P = R - C = 2,8 - 0,812 = 1,988 \text{ млрд гривен.}$$

Таким образом, экономический эффект от осуществления противопожарных мероприятий может составить около 2 млрд гривен.

Главными направлениями реализации государственной политики в сфере пожарной безопасности являются:

- усовершенствование национальной законодательной базы и создание правовых механизмов реализации мер по обеспечению пожарной безопасности в стране;

- повышение эффективности управления и деятельности по предупреждению возникновения пожаров и организации пожаротушения;

- обеспечение надлежащего уровня противопожарной защиты промышленного сектора экономики;

- повышение уровня защищенности сельских населенных пунктов и объектов аграрного сектора экономики;

- обеспечение пожарной безопасности социально значимых объектов с массовым пребыванием людей, домов повышенной этажности.

Ожидаемые результаты от реализации государственной политики в сфере пожарной безопасности в Украине по предупреждению возникновения пожаров и организации противопожарной защиты объектов и населенных пунктов государства:

- усовершенствованная законодательная и нормативно-правовая база эффективного функционирования подразделений государственной, ведомственной, местной и добровольной пожарной охраны;

- эффективная многоуровневая система управления деятельностью субъектов хозяйствования по обеспечению пожарной безопасности объектов;

- приведение противопожарного состояния объектов и населенных пунктов в соответствие с приемлемыми уровнями пожарной безопасности;

- обеспечение пожарной безопасности сельских населённых пунктов и объектов аграрного сектора экономики;

- снижение рисков возникновения пожаров и угроз для жизни и здоровья граждан, создание благоприятных социальных условий жизнедеятельности населения, уменьшение влияния опасных факторов пожаров на окружающую природную среду;

- уменьшение на объектах и в населенных пунктах количества пожаров, гибели и травмирования на них людей, экономических потерь;

- своевременное выявление мест возгораний, оповещение о них людей и подразделений пожарной охраны, удаление продуктов горения с использованием систем противопожарной защиты;

- минимальное время прибытия пожарных подразделений к местам пожаров за счёт оптимальной дислокации пожарных подразделений в городах и сельской местности и их достаточной численности и оснащённости;

- обеспечение достаточного количества огнетушащих веществ для локализации и ликвидации пожаров путем подачи воды к очагам пожаров от пожарных гидрантов, внутренних противопожарных водопроводов, естественных и искусственных водохранилищ, других инженерных сооружений водоснабжения.

Таким образом, необходимо ещё раз подчеркнуть, что обеспечение пожарной безопасности является достаточно сложной социально-экономической программой, направленной на предупреждение пожаров во всех сферах жизнедеятельности человека и их ликвидацию с минимальными последствиями. Внедрение новых технологий, развитие всех сфер экономики постоянно поднимают новые проблемы при формировании и реализации государственной политики в сфере пожарной безопасности, что влечет за собой дополнение и расширение функций пожарной охраны, изменяет структуру задач для обеспечения её эффективности.

Литература

1. **Про схвалення** Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012-2015 роки / Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 29.12.2010 № 2348-р. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2348-2010-%D1%80>.

2. **Національна** доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 році. http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2012/8_2012.pdf.

3. **Оперативна** інформація Головного управління ДСНС України в Харківській області. <http://www.kharkiv.mns.gov.ua/opinfo>.

4. **Rosenfeld Raymond A.** Lectures on Public Policy. Kyiv: K.I.S. Publishers, 2003. 54 pp.