

Кулешов М. М., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків

Kyleshov N., PhD in Technical Sciences, Associate professor, Associate Professor of Management and Organization in the Sphere of Civil Protection Department, National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

ЩОДО ЗМІСТУ ТА МЕХАНІЗМІВ НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ПИТАНЬ ПОЖЕЖНОЇ І ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ

REGARDING THE CONTENT AND MECHANISMS OF OVERSIGHT ACTIVITIES ON ISSUES OF FIRE AND TECHNOGENIC SECURITY

В статті розглянуті питання необхідності збереження системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки. Здійснено пошук шляхів уникнення негативних тенденцій реформування наглядових органів державної служби України з надзвичайних ситуацій та розроблені пропозиції з програмних дій і напрямків удосконалення наглядової діяльності.

Ключові слова: *нагляд, контроль, наглядова діяльність, пожежна, техногенна безпека, система, функції.*

In the article the questions of the need to preserve the system of state supervision (control) in the sphere of fire and technogenic security. We search for ways to avoid the negative trends of the reform of the Supervisory bodies of public service of Ukraine of emergency situations and proposals for program actions and ways to improve oversight activities.

Keywords: *Supervision, control, oversight, fire, technological security, system, functions.*

Постановка проблеми. Стратегією реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) [5] зазначено, що існуюча система ДСНС не дає змоги в повному обсязі виконувати покладені на Службу завдання з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту (ЦЗ), забезпечення належного рівня безпеки життєдіяльності населення, його захисту від надзвичайних ситуацій (НС), пожеж та інших небезпечних подій. З огляду на зазначене, а також зміни, що відбуваються в державі у зв'язку з децентралізацією влади, реформуванням системи безпеки і оборони держави зумовлюють необхідність проведення реформування системи ДСНС.

Стратегією визначені шляхи і способи розв'язання наявних проблем

одним з яких є перехід від системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки до системи запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та профілактики пожеж.

До 2020 року визначено порядок реалізації заходів відповідного плану реалізації стратегії [4].

Разом з тим, на шляху реалізації стратегічних проектів виникає, як правило, багато непередбачуваних моментів і ризиків, які ускладнюють проведення реформ, або можуть привести навіть до негативних результатів через розбалансування існуючої системи, коли порушуються старі зв'язки та механізми, а нові виявляються не ефективними та не життєздатними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання змісту наглядової функції державних органів, правового забезпечення наглядової діяльності в окремих галузях, проблем реалізації наглядових повноважень розглядалися в роботах В.М. Андреева, О.Г. Бондаря, П.П. Петрова, В.Г. Тевела, В.М. Ємельянова та деяких інших науковців. Проте проблеми організації наглядової діяльності у сфері пожежної і техногенної безпеки досліджені недостатньо та потребують більш широкого вивчення.

Постановка завдання. Обґрунтування необхідності збереження системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки. Пошук шляхів уникнення негативних тенденцій реформування наглядових органів ДСНС України та розробка пропозицій з програмних дій і напрямків удосконалення наглядової діяльності з попередження НС.

Виклад основного матеріалу. Загальновідомо, що контрольно-наглядова діяльність, як невід'ємне право і обов'язок органів державної влади, здійснюється у відповідності із приписами правових норм та є складовою державного управління. Державний нагляд (контроль) з питань ЦЗ здійснюється за додержанням вимог чинного законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і території від НС [2]. Основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження наглядових органів, їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду в Україні визначаються рамковим Законом «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [1].

Відповідно до цього закону державний нагляд здійснюється за наступними принципами:

- пріоритетності безпеки в питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами та цілями у сфері господарської діяльності;
- підконтрольності і підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади;
- рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання;

- гарантування прав і законних інтересів кожного суб'єкта господарювання;
- об'єктивності й неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними та іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв;
- здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом;
- відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю);
- неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) і неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання;
- невтручання органу державного нагляду (контролю) у діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону;
- відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав та законних інтересів суб'єкта господарювання;
- дотримання умов міжнародних договорів України;
- незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян;
- наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади;
- презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта,
- виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та/або повноважень органу державного нагляду (контролю);
- орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності;
- недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування щодо притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності та застосування до них санкцій;
- здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків та доцільності.

Разом з тим, практика діяльності наглядових органів показує, що ряд задекларованих принципів, під час реалізації наглядових функцій, порушується або залишається не реалізованими. Зокрема, це стосується неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю), недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого

планування щодо притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності та застосування до них санкцій, здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків і доцільності та деякі інші.

В останні роки органами державної влади проводиться політика щодо обмеження функцій і повноважень наглядових органів, з метою зниження тиску на суб'єкти господарювання, посиляючись на недосконалість системи та мирові практики, які рахуються більш ефективними. Аргументами такої постановки питання є таке:

1. Відсутність системного підходу і обґрунтованих критеріїв при виборі об'єктів перевірок.

2. Складна і незрозуміла, для суб'єкта господарювання, процедура перевірок.

3. Слабка інформаційна робота наглядових органів.

4. Велика кількість норм і правил технічного регулювання не відповідає сучасним вимогам.

5. Збереглася практика оцінки діяльності контролюючих органів за кількістю і загальним розміром застосованих санкцій.

6. Корупційна складова.

7. Багато вимог, норми і правила завищені і не пристосовані для умов господарської діяльності в умовах ринкової економіки. У зв'язку з чим, суб'єктам господарювання легше сплатити штраф, ніж виконати всі норми і вимоги, тому що найчастіше їх дотримання призводить до збитковості бізнесу.

8. Складність виконання вимог технічного регулювання для більшості суб'єктів, які не відповідають сучасним вимогам ведення господарської діяльності, застаріли і їх занадто багато.

Зазначені аргументи дійсно є обґрунтованими і вони у повній мірі відображають також стан існуючої системи нагляду (контролю) у сфері пожежної і техногенної безпеки, яка потребує удосконалення.

Отже, наглядова діяльність ДСНС України потребує реформування, метою якого повинно бути створення сучасної, ефективної та кваліфікованої служби нагляду і контролю, орієнтованої на запобігання виникнення НС та профілактику пожеж.

Слід зазначити, що автором статті, у своїх публікаціях раніше, зверталась увага на наявність ряду загальновідомих факторів, які не завжди враховувалися під час розробки і реалізації проектів перетворень, насамперед це:

1. Складність об'єкту перетворення (реформування).

2. Недостатня наукова та економічна обґрунтованість розробки.

3. Відсутність або недостатність фінансових ресурсів.

4. Інертність системи і небажання органів управління лишатися владних повноважень, прислідуючи при цьому свої вузьковідомчі інтереси.

Стосовно питань, які розглядаються, слід зазначити, що ці фактори і

зараз залишаються дуже важливими і актуальними.

Складність об'єкту реформування, яким є ДСНС України, характеризується своєю багатопрофільністю та специфікою завдань і функцій.

Саме специфіка діяльності органів управління і підрозділів ДСНС за кожним функціональним напрямком потребує уніфікованого підходу до оцінки їх стану, ефективності функціонування, з метою виявлення проблем та визначення шляхів їх вирішення, з урахуванням позитивного досвіду інших країн, але не шляхом "сліпого" копіювання цього досвіду без урахування національних особливостей, рівня свідомості і правової відповідальності суспільства, громадян, суб'єктів господарювання за дотриманням вимог законодавства у сфері ЦЗ, пожежної і техногенної безпеки.

Слід також нагадати, що на різних історичних етапах розвитку служби деякі некомпетентні рішення органів управління, у ряді випадків, приводили до розбалансованості системи та невизначеності розвитку подій у майбутньому, що не є припустимим.

Уникнення негативних тенденцій реформування можливо лише за умови чіткого розуміння справи і уявлення механізмів реалізації заявлених заходів та законодавчого їх закріплення, з урахуванням інтересів усіх сторін цього процесу. Тому сьогодні, наприклад, взагалі є некоректним вести мову про перехід від системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки до системи запобігання виникненню НС та профілактики пожеж. Адже державний нагляд (контроль) є одним із складових частин існуючої зараз системи запобігання НС, до якої, крім нагляду віднесено: моніторинг і прогнозування НС; державну стандартизацію, експертизу у сфері ЦЗ; сертифікацію засобів ЦЗ та страхування [2]. Саме ця система є одним з механізмів державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання з питань ЦЗ і виключення з її наглядової складової порушує цілісність зазначеного механізму. У даному випадку мову, мабуть, треба вести не про відмову від системи нагляду як такої, а скоріш за все про делегування деяких повноважень у цій царині іншим державним органам. При цьому слід пам'ятати, що нагляд є формою діяльності державних органів щодо забезпечення виконання законодавства, у нашому випадку з питань пожежної і техногенної безпеки, а контроль - це одна з найважливіших функцій управління, без якої неможливе існування як окремого підприємства, так і держави в цілому. Сама практика наглядової діяльності ДСНС України характеризується поєднанням елементів нагляду і контролю у відповідній сфері діяльності і усунення або дистанціювання ДСНС України від реалізації зазначеної функції є неприпустимим.

Наступне, на що слід звернути увагу під час реалізації проекту ворень є те, що загроза виникнення пожеж та техногенних НС несе ймовірність впливу небезпечних їх чинників на людину, його власність і середовище проживання, що можуть призвести до загибелі або травмування людей і нанесення матеріального, соціального або екологічного збитку.

Виходячи з даного визначення, проблема загроз від пожеж та НС техногенного характеру повинна розглядатися з точки зору інтересів конкретної людини, власника, суспільства і держави, а не тільки з інтересів бізнесу, як у ряді випадків декларується зараз. На жаль представники бізнесу дуже часто у погоні за прибутками нехтують правилами та вимогами пожежної і техногенної безпеки, тим самим ставлять під загрозу життя і здоров'я людей. Тобто, у цьому аспекті повинні враховуватися інтереси усіх суб'єктів системи безпеки.

Вище зазначене дозволяє, з урахуванням досвіду деяких інших країн [3], сформулювати наступні програмні заходи з удосконалення однієї із складових частин системи запобігання НС - державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки:

1. Впровадження системи управління ризиками в діяльність контролюючих органів для оптимізації їх роботи і кращого виявлення загроз, що виходять від суб'єктів господарювання, тобто реалізація закріпленого на законодавчому рівні принципу управління ризиками.

2. Здійснення підготовки кадрів в області аналізу і оцінки ризиків.

3. Розробку та запровадження нових форм і методів роботи державних контролюючих органів з суб'єктами господарювання спрямованих на попередження пожеж і НС в періоди між плановими перевірками. Спрощення та впорядкування самих процедур перевірок.

4. Впровадження в роботу контролюючих органів принципу «орієнтованості на клієнта» з метою посилення превентивної функції контрольної діяльності та переходу до політики інформування (консультування) «клієнтів» (суб'єктів господарювання, населення).

5. Впровадження стратегічного планування та застосування методів оцінки ефективності роботи наглядових (контролюючих) органів, які не повинні базуватися на кількісних показниках адміністративних (штрафних) санкцій.

6. Створення гнучкої і необтяжливої для бізнесу системи контролю і нагляду, яка забезпечує безпеку людей і навколишнього середовища при менших фінансових і трудових витратах у порівнянні з традиційною системою контролю з одночасним підвищенням рівня відповідальності суб'єктів господарювання за порушення вимог законодавства з питань пожежної та техногенної безпеки.

7. Підвищення спроможності державних контрольних і наглядових органів найбільш повно і точно виявляти можливі загрози суспільству та навколишньому середовищу, а також події, які можуть привести до виникнення загроз.

Напрямами реалізації програмних дій можуть бути такі:

- інституційна реорганізація державних контролюючих органів;
- перегляд законодавчої бази, у т. ч. актів технічного регулювання;
- удосконалення системи професійної підготовки кадрів з наглядової

діяльності, впровадження сучасної системи матеріального стимулювання персоналу;

- створення інформаційних систем і баз даних для визначення секторів і підприємств з підвищеним рівнем ризику;

- впровадження нових форм і методів в процедури призначення і проведення перевірок;

- активізація роботи з підприємницьким співтовариством для встановлення зворотного зв'язку і моніторинг роботи наглядових органів;

- удосконалення механізму оскарження контрольного процесу і заходів по боротьбі з корупцією;

- координація контрольної діяльності та виключення дублюючих повноважень різних контролюючих органів, особливо це стосується техногенної і промислової безпеки.

Висновки. 1. Оскільки інтереси різних соціальних інститутів і груп по відношенню до проблем пожежної і техногенної безпеки, далеко не завжди збігаються, то це не дозволяє, у повній мірі, відмовитися від існуючих форм державного регулювання в галузі пожежної і техногенної безпеки та адміністративного контролю виконання встановлених вимог.

2. Уникнення негативних наслідків перетворень на етапі реформування наглядових органів з питань пожежної і техногенної безпеки можливо лише за умови чіткого розуміння справи і уявлення механізмів реалізації заявлених цілей та законодавчого їх закріплення, з урахуванням інтересів усіх сторін зазначеного процесу.

3. Запропоновані програмні заходи з удосконалення наглядової діяльності у сфері пожежної і техногенної безпеки є такими, що відповідають вимогам сьогодення та не протирічають програмним діям з реформування ДСНС України.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про основні засади здійснення державного нагляду у сфері господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради України, 2007, № 29, ст.389.

2. Кодекс цивільного захисту України [Електрон. ресурс] : Закон України від 02.10. 2012 р. № 5403-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

3. Контрольная и надзорная деятельность в Республике Беларусь. Аналитический отчет. Минск – 2008 [Электрон. ресурс] // IFC. – Режим доступа: <http://www.ifc.org/belarus>.

4. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електрон. ресурс] : Наказ ДСНС України №132 від 02. 03. 2017р. – Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Nakazi/59064.html>.

5. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електрон. ресурс] : Розпорядження КМУ від 25.01.17р. №61-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>.

6. TheDifference.ru [Electronic resource]. – Access to: <http://thedifference.ru/otlichie-kontrolya-ot-nadzora/>.

7. Baldwin, R., Cave, M. and Lodge, M. (2010). *The Oxford Handbook of Regulation*. Access to: 10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001.

References

1. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *On the Basic Principles for the Implementation of State Supervision in the Sphere of Economic Activity*. N.p., Web. 2017, <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/877-16>>.

2. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *Code of Civil Protection of Ukraine*. N.p., 02 Oct. 2012 Web. 2017, <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>>.

3. "Control and oversight activities in the Republic of Belarus. Analytical report. Minsk – 2008." *IFC* Web. 2017, <<http://www.ifc.org/belarus>>.

4. Ukraine. The State Service of Ukraine for Emergencies. *On Approval of the Action Plan for Implementation of the Strategy for Reforming the System of the State Service of Ukraine for Emergencies*. N.p., 03 Feb. 2017. Web. 2017, <<http://www.dsns.gov.ua/ua/Nakazi/59064.html>>.

5. Ukraine. The Cabinet Ministriv of Ukraine. *On Approving the Strategy for Reforming the System of the State Service of Ukraine for Emergencies*. N.p., 25 Jan. 2017 Web. 2017, <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>>.

6. "TheDifference.ru." Web. 2017, <<http://thedifference.ru/otlichie-kontrolya-ot-nadzora/>>.

7. Baldwin, R., Cave, M. and Lodge, M. *The Oxford Handbook of Regulation*. Web. 2014 <10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001>.

DOI : 10.5281/zenodo.1038914

УДК 351.862.4

Майстро С. В., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ, м. Харків

Maystro S., Doctor of sciences of state administration, Head of the department of public administration for civil defence, National university of civil defence of Ukraine, Kharkov

ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В РІЗНИХ КРАЇНАХ

FEATURES OF THE INSTITUTIONAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE CIVIL PROTECTION SYSTEM IN DIFFERENT COUNTRIES