

*А. І. Харчук, О. В. Міллер, А. П. Половко, канд. техн. наук, с. н. с.,
В. В. Артеменко, канд. техн. наук
(Львівський державний університет безпеки життєдіяльності)*

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ПОЖЕЖНОЇ ТА ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ

У статті проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення діяльності органів державного нагляду та контролю ДСНС України, як складової частини системи органів виконавчої влади держави. Розглянуто їх місце та роль у забезпеченні пожежної безпеки, необхідність подальшого впорядкування та удосконалення нормативно-правового регулювання у даній галузі з метою оптимізації роботи державних органів нагляду (контролю), усунення дублювання їх функцій. Запропоновано шляхи удосконалення наглядової діяльності у сфері пожежної безпеки.

Ключові слова: пожежна безпека, державний нагляд, нормативно-правове забезпечення.

А.И. Харчук, О.В. Миллер, А.П. Половко, В.В. Артеменко

ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ СИСТЕМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА (КОНТРОЛЯ) В СФЕРЕ ПОЖАРНОЙ И ТЕХНОГЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье проведен современный анализ нормативно-правового обеспечения деятельности органов государственного надзора и контроля ГСЧС Украины, как составной части системы органов исполнительной власти государства. Рассмотрено их место и роль в обеспечении пожарной безопасности, необходимость дальнейшего упорядочения и усовершенствования нормативно-правового регулирования в данной сфере с целью оптимизации работы государственных органов надзора (контроля), устранение дублирования их функций. Предложены пути усовершенствования надзорной деятельности в сфере пожарной безопасности.

Ключевые слова: пожарная безопасность, государственный надзор, нормативно-правовое обеспечение.

A.I. Kharchuk, O.V. Miller, A.P. Polovko, V.V. Artemenko

WAYS OF OPTIMIZING SYSTEM OF STATE MONITORING (CONTROL) IN THE FIELD OF FIRE AND TECHNOGENIC SAFETY

This paper examines the current state of regulations that govern the activity of state monitoring and control bodies of SES of Ukraine, as part of the executive branch of the state. Their place and role in fire safety, the need for further organization and improvement of legal regulation in this area in order to optimize the work of state bodies (Control), as well as elimination of overlapping functions have been discussed in the article. The ways of improvement of supervisory activities in the field of fire safety have been suggested.

Keywords: fire safety, state monitoring, regulatory support.

Постановка проблеми. Охорона громадської безпеки та національного багатства від пожеж в сучасних умовах інтенсивного розвитку науково-технічної революції відноситься до числа найбільш важливих соціально-економічних і господарських завдань. Питання пожежної безпеки закріплені в законодавстві України. Точне і неухильне дотримання заходів пожежної безпеки, передбачених нормативними актами, є необхідною умовою запобігання настанню суспільно небезпечних наслідків.

На жаль, пожежонебезпечна обстановка в країні щорічно погіршується, що викликано розвитком науково-технічного прогресу, появою нових технологій, зміною клімату та іншими чинниками. Велика частина пожеж відбувається через порушення елементарних правил пожежної безпеки. Число загорянь, пожеж і вибухів на підприємствах і, як наслідок, значні соціальні та економічні втрати залишаються в Україні на неприпустимо високому рівні. Підвищена ймовірність виникнення надзвичайних ситуацій, зумовлених пожежами, зберігається в цілому ряді областей, а боротьба з пожежами в нашій країні, як і в усьому світі, на сьогодні стає однією з найбільш гострих соціальних та економічних проблем.

При цьому основне навантаження щодо запобігання пожежам та їх наслідкам припадає на державні органи, а саме – Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України) – центральний орган виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, і уповноважений організувати та здійснювати державний нагляд (контроль) щодо виконання вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту і діяльності аварійно-рятувальних служб [1].

Центральний орган виконавчої влади здійснює нагляд (контроль) у сфері техногенної та пожежної безпеки і реалізує свої повноваження безпосередньо через департамент державного нагляду та контролю ДСНС України і через свої територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення [2].

Проте, місце цих органів в системі державних органів виконавчої влади на законодавчому рівні досі не визначене. Потребує також удосконалення і регламентація форм та методів наглядової діяльності.

Мета роботи. Запропонувати на основі аналізу місця і ролі органів державного нагляду та контролю ДСНС України, напрямки удосконалення нормативно-правового забезпечення їх роботи та шляхи оптимізації форм і методів наглядової діяльності у сфері пожежної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення пожежної безпеки є серйозною комплексною проблемою, яка зачіпає не тільки інтереси суб'єктів господарювання, тому що це потребує серйозних фінансових витрат, але й інтереси держави, яка встановлює певні вимоги, котрі повинні бути розумними і здійсненними.

Пожежна безпека – це ступінь захищеності від виникнення і розвитку пожежі, а також від впливу на людей і майно небезпечних факторів пожежі. Одним з ефективних її методів є застосування систем протипожежного захисту, призначених для автоматичного виявлення пожежі, оповіщення про неї людей і управління їх евакуацією, пожежогасіння та задіяння виконавчих пристроїв системи димо- та тепловидалення, підпору повітря, управління інженерним і технологічним обладнанням будівель і об'єктів.

При цьому, для вдосконалення діяльності органів державного нагляду та контролю ДСНС при оцінці відповідності об'єктів захисту вимогам пожежної безпеки потрібен новий підхід до оцінки пожежонебезпеки об'єктів з урахуванням якісних характеристик показників, що впливають на рівень їх пожежонебезпеки та безпеки перебування на них людей.

До таких показників слід відносити не лише наявність, але й надійність систем протипожежного захисту, пожежне навантаження, а також – підготовку персоналу та розрахунковий час евакуації людей.

На жаль, вимоги щодо оцінювання умов безпечної евакуації у нашій державі не є обов'язковими і оцінюють їх лише у окремих випадках. Тому, вважаємо доцільним запровадження на нормативному рівні перевірок виконання умов безпечної евакуації людей, як це зроблено в інших країнах світу, оскільки вірогідне визначення тривалості евакуації та параметрів її шляхів впливає як на рівень протипожежного захисту об'єкта загалом, так і на забезпечення безпеки людей, що в ньому перебувають.

Важливо усвідомити, що виконання нормативних вимог до шляхів евакуації ще не гарантує повного успіху евакуації людей у разі пожежі. Для забезпечення організованого руху під час евакуювання та запобігання паніці технічні рішення повинні бути доповнені організаційними заходами, до яких, передусім, відносяться інструктаж та навчання персоналу, адже людина поводитиметься під час НС так, як її навчено [5].

Отже, для вдосконалення наглядової діяльності центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, об'єктивного оцінювання рівня пожежної безпеки, пропонуємо внести зміни до ДСТУ 2272:2006 «Пожежна безпека. Терміни та визначення основних понять» від 29.06.2006 р. [3] і Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 р. [1], закріпивши в них поняття пожежної безпеки не лише, як «відсутність неприпустимого ризику виникнення та розвитку пожежі та пов'язаної з нею можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю», але й з доповненням: «яка забезпечується шляхом – проведення спеціальних заходів щодо запобігання пожежам, а також виконанням вимог, встановлених спеціальними нормативно-правовими актами».

Відповідно до [3], пожежна безпека – це відсутність неприпустимого ризику виникнення та розвитку пожежі та пов'язаної з нею можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю. Пожежна безпека об'єкта [3] – стан об'єкта, за якого ймовірність впливу небезпечних чинників пожежі не перевищує нормованих допустимих значень. Пожежна небезпека об'єкта – сукупність чинників, які зумовлюють можливість виникнення та (або) розвитку пожежі на об'єкті [3].

З цих визначень слідує, що ризик виступає, як характеристика безпеки і залежить від наявності небезпечних чинників. У зв'язку з цим, метою удосконалення наглядової діяльності в сфері пожежної безпеки є запровадження механізму оцінювання пожежних ризиків, тобто кількісного визначення значення пожежного ризику кожного окремо взятого об'єкта. Загалом це вигідно для держави з багатьох причин, головна з яких – можливість якісно підвищити рівень безпеки, підійти до стратегії запобігання пожежам та надзвичайним ситуаціям, що в десятки разів скорочує видатки з державного бюджету, суб'єктів господарювання, громадян [4].

Аналіз наукових праць свідчить, що доволі часто чітке розмежування понять «контроль» та «нагляд» у контексті державно-правової діяльності їх авторами не проводиться.

Поширене використання нормотворцем поняття «контроль» у контексті наглядової діяльності та, навпаки, вжиття терміна «нагляд» для позначення певних форм контролю породило серед науковців думку про тотожність цих категорій [1].

Але, без суворого тлумачення зазначених термінів важко визначити правовий статус органу контролю або нагляду, реалізувати ефективно правозастосування та адміністративне управління в сфері забезпечення пожежної безпеки.

Контроль, як форма державної діяльності, відрізняється від нагляду (і в цьому його особливість) тим, що він повсякденний та безперервний (в основному це стосується відомчого контролю).

Головною відмінністю контролю від нагляду є те, що в ході проведення контрольної діяльності уповноважений суб'єкт вправі втручатися в оперативну діяльність підконтрольного органу й притягати винних осіб до відповідальності.

Специфіка нагляду полягає в тому, що його здійснює єдиний державний орган – прокуратура.

Нагляд не є систематичним. Його проведення обумовлюється виникненням конкретних проблемних ситуацій у державному управлінні. Інакше кажучи, наглядовій діяльності не притаманні такі ознаки управлінського моніторингу, як постійне відстеження ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, аналіз впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів тощо.

У науковій літературі виділяють й інші диференціюючі ознаки контролю й нагляду, детальне перерахування яких є більш доцільним на сторінках окремого наукового дослідження, присвяченого саме цій проблематиці. Проте, і наведеного цілком достатньо для висновку, що незважаючи на значну семантичну подібність, терміни «контроль» та «нагляд» не можуть вважатись синонімічними, а детерміновані ними явища – тотожними [6].

Виходячи з властивостей контролю та нагляду, робимо висновок, що органи державного нагляду та контролю ДСНС України в рамках своєї компетенції є лише наглядовими органами, проведення контролю в їх повноваження не входить. Кінцевим результатом здійснення державного нагляду ДСНС є підвищення пожежної та техногенної безпеки за допомогою вжитих заходів за підсумками наглядової діяльності.

Чинне законодавство передбачає ліцензування діяльності (робіт, послуг) в галузі пожежної безпеки, наприклад: проектування, монтаж, технічне обслуговування засобів протипожежного захисту, проведення випробувань на пожежну небезпеку речовин, матеріалів, будівельних конструкцій, виробів і обладнання, а також пожежної техніки, оцінки протипожежного стану об'єктів тощо.

Ліцензування в галузі пожежної безпеки займає одне з найважливіших місць у діяльності органів державного нагляду та контролю ДСНС України і є, за своєю суттю, дозвольною діяльністю.

Останнім часом особливий інтерес в галузі забезпечення пожежної безпеки набуває робота спрямована на ліквідацію надлишкових адміністративних бар'єрів на шляху розвитку підприємницької активності. Важливим фактором тут є розвиток системи саморегульованих організацій в області пожежної безпеки [7]. Саморегульовані громадські організації (далі – СГО) в галузі пожежної безпеки повинні об'єднати структури, які здійснюють виробництво робіт, випуск продукції та іншу діяльність у цій сфері. Створення таких організацій дозволить в перспективі замінити функції держави в особі ДСНС України з ліцензування діяльності в галузі пожежної безпеки на механізм саморегулювання.

Практична реалізація названого заходу, безсумнівно, дасть виключно позитивні результати. На сьогодні ДСНС України здійснює контроль за кожною організацією, що отримала у нього ліцензію. Після створення саморегульованих організацій буде перевірятися вибірково не більше 10% їх членів, що істотно спростить діяльність як самих органів ліцензування господарської діяльності з надання послуги виконання робіт протипожежного призначення (ДСНС України), так і підприємців.

На думку авторів статті, СГО повинні зайняти місце посередника між органами державної влади, професійними учасниками ринку та їх клієнтами, що об'єктивно має сприяти використанню саморегульованих організацій, як інструменту узгодження інтересів усіх суб'єктів господарювання, з інтересами суспільства і держави. Для плавного і якісного переходу від ліцензування до саморегулювання в галузі пожежної безпеки необхідно внести зміни та доповнення до чинного законодавства.

Передбачається, що абсолютна відмова від ліцензування і створення СГО в області пожежної безпеки суттєво підвищить рівень і якість протипожежного захисту об'єктів економіки, спростить процедуру проведення контрольних заходів щодо членів СГО та запобігатиме проявам корупції з боку органів ДСНС. У зв'язку з цим представляється необхідним внести зміни до чинного законодавства, закріпивши в ньому поняття ліцензування у сфері забезпечення пожежної безпеки.

З метою усунення виявлених порушень законодавства у сфері пожежної безпеки, їх запобігання та оптимізації наглядової діяльності, вважаємо за необхідне обов'язкове запровадження в органах державного нагляду та контролю ДСНС України реєстрів господарюючих суб'єктів, які допустилися порушень правил пожежної безпеки, а також об'єктів, діяльність яких припинена. Зазначені відомості полегшать роботу з нагляду за виконанням вимог законодавства у частині проведення позапланових перевірок органами державного нагляду та контролю, своєчасного виконання приписів, недопущення випадків необґрунтованого продовження їх строків.

Висновок. З метою оптимізації існуючої системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної і техногенної безпеки, вважаємо за доцільне:

1. Ввести зменшення кількості правових відносин щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, на які не поширюється дія Закону "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності".
2. Запровадити новий принцип нагляду: за об'єктами захисту в цілому, а не за організаціями.
3. Розробити та затвердити Інструкцію (настанову) з організації роботи органів державного нагляду та контролю Державної служби України з надзвичайних ситуацій, яка визначає структуру та основні завдання, обов'язки та відповідальність посадових осіб, розподіл функцій.

нальних обов'язків та організацію діяльності, планування та звітності, порядок організації та здійснення державними інспекторами державного нагляду та контролю за дотриманням на території України вимог пожежної безпеки центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від їх організаційно-правових форм та форм власності тощо.

Комплексне та науково обґрунтоване використання усіх наведених заходів забезпечення пожежної безпеки допоможе у досягненні головної її мети – захищеності життя та здоров'я людей, їх майна, національного багатства і навколишнього природного середовища.

Список літератури:

1. **Кодекс цивільного захисту** України від 2 жовтня 2013р.
2. **Закон України** «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», № 877 від 5 квітня 2005р.
3. **ДСТУ 2272:2006** «Пожежна безпека Терміни та визначення понять», від 29 червня 2006р.
4. **І.Я. Кріса, О.В. Міллер, А.І. Харчук, Ю.Є. Шелюх** Аудит з пожежної безпеки як альтернативна оцінка пожежного ризику об'єкта господарювання. «Пожежна безпека. – 2011, №19, – С. 61–64».
5. **А.І. Харчук, О.В. Міллер** Шляхи вдосконалення навчання населення правилам пожежної безпеки. Матеріали 16 Всеукраїнської науково-технічної конференції рятувальників. 23-24 вересня 2014 року м.Київ С. 306-307.
6. **О.В.Кузьменко** Адміністративний процес у парадигмі права. Автореферат. УДК 342.95, Київ-2006р.
7. **Проект Закону** «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», від 17 квітня 2013 р.

References:

1. **Civil Defense Regulations of Ukraine** of October, 2, 2013.
2. **Law on** “Fundamental Principals of state supervision (control) in business”, # 877 of April,5, 2005.
3. **SSU (State Standards of Ukraine) 2272:2006** “Fire Safety: terminology” of June, 29, 2006.
4. **I.Ya. Krisa, O.V. Miller, A.I. Kharchuk, Yu. Ye. Sheliukh** Fire Safety audit as an alternative assessment of legal entity fire risks. “Fire Safety. – 2011, #19, – P. 61-64”
5. **A.I. Kharchuk, O.V.Miller** Ways to increase fire safety awareness. Workshop of 16th Ukrainian scientific and technological conference of rescuers on 23-24 of September in Kyiv P.306-307.
6. **O.v.Kuz'menko** Administrative process in law. Author's thesis. UDC 342.95, Kyiv – 2006.
7. **Draft bill** “On amendments to some legislative actions of Ukraine on state supervision (control) in business” of April, 17, 2013.

