**УДК 351.86**

 *Кулєшов М.М., к.т.н., доцент., НУЦЗУ*

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

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 пропозицій 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 safety. 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 та публікацій.** Питання змісту наглядової функції державних органів, правового забезпечення наглядової діяльності в окремих галузях , проблем реалізації наглядових повноважень розглядалися в роботах В.М. Андреєва, 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 у питаннях життя і здоров'я людини,
функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і
життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і 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 та законних інтересів кожного суб’єкта
господарювання;

 - об'єктивності та 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) та 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 та 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, посилаючись на недосконалість системи та мирові практики, які рахуються більш ефективними. Аргументами такої постановки питання є наступне:

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. Зберіглася 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, cуб'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 діяльності 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 обгрунтованість 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 багатопрофільностю 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 усе 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 перетворень 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.

 Напрямками реалізації програмних дій можуть бути:

- інституційна реорганізація державних контролюючих органів.

- перегляд законодавчої бази, в тому числі 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, в 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 протирічать 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 (ВВР), 2007, № 29, ст.389.

2. Кодекс цивільного захисту України від 2.10. 2012 р. № 5403- VІ м.Київ.

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

4. Наказ ДСНС України №132 від 02. 03. 2017р. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

5. Розпорядження КМУ від 25 січня 2017р.№61-р. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

6. Електронний ресурс. Режим доступу: : <http://thedifference.ru/otlichie-kontrolya-ot-nadzora/>

7. Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2010). Th e Oxford Handbook of Regulation. Available: 10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001 (accessed: December 4, 2014).

**Kyleshov N.N. CTS.,** **docent , National University of Civil Defense of Ukraine**

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

 **Problem setting.** The strategy of reforming the system of State service of Ukraine for emergency situations [5] provides the transition from the system of state supervision (control) in the sphere of fire and technogenic safety to the system of prevention of emergencies and fire prevention.

However, to the realization of strategic projects there is usually, a lot of risks that complicate the implementation of reforms may even lead to negative results.

 **Recent research and publications analysis**. The issues of maintenance and supervision functions of state bodies, legal support and supervision in specific sectors , problems in the implementation of the Supervisory authority were considered in works of V. M. Andreeva, O. G. Cooper, P. P. Petrova, Chevela V. G., V. M. Yemelyanov and some other scholars. However, the problems of organization and supervision in the field of fire and technogenic safety are studied insufficiently and require more study.

 **Paper objectives**. The rationale of preserving the system of state supervision ( control) in the sphere of fire and technogenic safety. Finding ways of avoiding negative trends in the reform of the Supervisory bodies of the SSES of Ukraine and development of proposals for program actions and ways to improve the Supervisory activities on the prevention of emergencies.

  **Paper main body.** In recent years, public authorities have been pursuing a policy of limiting the functions and powers of supervisors in order to reduce the pressure on business entities, referring to the imperfection of the system and world practices that are considered to be more effective. One of the main arguments is that many requirements, norms and rules are overstated and not adapted to conditions of economic activity in a market economy that do not meet modern requirements of economic activity, outdated and too much, and the system of state supervision is ineffective. However, it is noted that incompetent decisions on the reform of supervisory bodies can lead to a systemic imbalance with negative consequences. The role of the system of state supervision (control) in the field of fire and technological safety as one of the constituent parts of the existing emergency prevention system to which, in addition to supervision, is assigned: monitoring and forecasting; state standardization, examination in the field of civil protection; certification of means of protection and insurance [2]. It is this system that is one of the mechanisms of state regulation of the activities of business entities on civil protection issues and the exclusion of its supervisory component violates the integrity of this mechanism. In addition, it is noted that the removal of the civil service of Ukraine from emergencies from the implementation of this function is inadmissible.

     It was emphasized that the problem of threats from fires and emergencies of anthropogenic nature should be considered from the point of view of the interests of the concrete person, the owner, the society and the state, and not only from the interests of business, as in some cases it is declared now. That is, in this aspect, the interests of all subjects of the security system must be taken into account.

Formulated program measures for the improvement of one of the components of the emergency prevention system - state supervision (control) in the field of fire and technological safety based on the implementation of the risk management system in the activities of the controlling bodies, the training of personnel in the field of risk analysis and risk assessment, the development of new forms and methods of work of state control bodies with subjects of management aimed at the prevention of fires and emergencies during periods between scheduled inspections we work to implement control of the principle of "customer-oriented" to strengthen preventive function monitoring activities and transition to a policy of informing (consultation) "customers" (entities, population).

 **Conclusions of the research.** The proposed program measures to improve supervisory activities in the field of fire and technological safety are such that they meet the requirements of the present and do not contradict the programmatic actions for reforming the civil service of Ukraine for emergency situations.