

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

Kuleshov N., Ph.D of Technical Sciences, Associate Professor, Department of Management and Organization of Activities in the Field of Civil Protection National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**АНАЛІЗ ПІДХОДІВ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ
СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ)
У СФЕРІ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ**

**ANALYSIS OF APPROACHES TO EVALUATION OF THE
EFFICIENCY OF THE STATE SUPERVISION SYSTEM (CONTROL)
IN FIELD OF FIRE SAFETY**

У статті аналізуються підходи та окремі показники на основі яких побудована система оцінки ефективності діяльності державного нагляду за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки. Пропонуються шляхи удосконалення підходів до оцінки ефективності наглядових органів.

Ключові слова: *система, державний нагляд, ефективність, пожежна безпека, реформування, показники (індикатори).*

In the article approaches and separate indexes are analysed on the basis of which the built system of estimation of efficiency of activity of state supervision after inhibition and implementation of requirements of legislation in the field of fire safety. The ways of improvement of going are offered near the estimation of efficiency of supervisory authorities.

Keywords: *system, state supervision, efficiency, fire safety, reformation, indexes (indicators).*

Постановка проблеми. Стратегією реформування системи державного нагляду (контролю) [7] передбачено створення системи проведення оцінки її ефективності з використанням встановлених нормативів оцінювання діяльності посадових осіб, які беруть участь у заходах державного нагляду, та проведення оцінювання діяльності таких осіб за встановленою методикою, що дасть змогу своєчасно проводити аналіз діяльності наглядових органів та вживати заходів до їх оптимізації. З метою реалізації зазначеної стратегії ДСНС України розроблено та запроваджено систему оцінки ефективності державного нагляду за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, яка в певному вигляді буде характеризувати ефективність державного управління в галузі

цивільної безпеки [4]. Разом з тим запроваджена система оцінки, яка заснована на переліку показників (індикаторів) ефективності, не дозволяє надати об'єктивну оцінку рівня впливу наглядових органів на процеси пов'язані з попередженням пожеж, небезпечних подій і аварій та потребує удосконалення та пошуку нових підходів до вирішення зазначеного питання з урахуванням особливостей функціонування системи в сучасних умовах.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Більшість вітчизняних та зарубіжних публікацій присвячено питанням ефективності державного управління у різних галузях, де під ефективністю розуміють мінімізацію витрат на досягнення цілей та пов'язують ефективність з таким поняттям як результативність – ступінь досягнення поставлених цілей. Питання оцінки ефективності державного управління на різних рівнях влади досліджували: В. Аверьянов, К. Адамс, Г. Атаманчук, М. Болрідж, К. Вайс, Е. Ведунг, Р. Каплан, Р. Білик, А. Гошко, Г. Мостовий, Г. Одінцова, Д. Нортон, І. Артим. Особлива увага щодо дослідження ефективності системи органів державного управління та оцінки їх критеріїв приділена в роботах вітчизняних науковців В. Сороко та О. Оболенського, а стосовно пожежної безпеки у роботі М. Андрієнко [1], де розглядається, поряд з іншими питаннями, концептуальний підхід щодо оцінювання ефективності механізмів державного управління сферою пожежної безпеки. Окрему увагу заслуговують також роботи А. Андрєєва, Н. Брушлинського, В. Гаврілея, Ю. Дешевих, В. Козлачкова, Д. Карпенко, І. Лобаєва, Е. Мешалкина, В. Уділова, які пов'язані з теорією і практикою управління в соціальних та економічних системах. Більш близькими до питання, яке розглядається, є рекомендації міжнародних експертів організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) [6], де акцентується увага на врахуванні показників кількості тяжких наслідків, яких вдалося уникнути, та економічної ефективності проведення перевірок, особливо у розрізі групи ризику, до якої віднесений об'єкт. Разом з тим, питання оцінки ефективності органів державного нагляду з пожежної безпеки досліджені недостатньо, а запропоновані експертами та ДСНС України підходи і показники (індикатори) потребують більш глибокого вивчення та аналізу.

Постановка завдання. Аналіз існуючих підходів до оцінки ефективності діяльності органів державного нагляду та оцінка відповідності визначених ДСНС України оціночних показників (індикаторів) ефективності державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки [4] заявленим цілям на прикладах наглядової діяльності із забезпечення пожежної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Теорія державного управління розподіляє показники ефективності діяльності на декілька великих груп, основними з яких є:

1. Показники безпосереднього результату, які відносяться до діяльно-

сті організації і відображують обсяги цієї діяльності, у тому числі з деякими якісними характеристиками.

2. Показники кінцевого ефекту, які відносяться до впливу державної політики на цільову групу і які відображають зміни у підсистемі в результаті управляючих впливів на неї.

Зазначений підхід може бути використаним для оцінки ефективності органів державного нагляду ДСНС України. На даний період система оцінки ефективності державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту пожежної та техногенної безпеки характеризується наступними показниками (індикаторами) [4]:

1. Відсоток кількості скарг (звернень) на неправомірні дії посадових осіб органів державного нагляду (контролю) у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки до кількості таких, що підтвердилися, у тому числі за рішенням суду.

2. Відсоток кількості запланованих перевірок до фактично проведених.

3. Відсоток виконання приписів про усунення порушень суб'єктами господарювання.

4. Відсоток кількості поданих позовних заяв до адміністративного суду щодо застосування запобіжних заходів реагування до задоволених судом.

5. Збільшення (зменшення) кількості пожеж на 1 тис. об'єктів суб'єктів господарювання, що знаходяться на обліку, %.

6. Збільшення (зменшення) кількості загиблих людей під час пожеж (аварій) на об'єктах суб'єктів господарювання та у багатоквартирних житлових будинках, %.

7. Збільшення (зменшення) кількості травмованих людей під час пожеж (аварій) на об'єктах суб'єктів господарювання та у багатоквартирних житлових будинках, %.

Значення розрахункового індикатора $X_i, \%$ для п.п.1-5 визначається як відношення кількісних даних кожного індикатора за поточний звітний період V_i до кількісних показників за попередній звітний період A_i , формула (1).

$$X_i = \frac{V_i}{A_i} \cdot 100\% \quad (1)$$

У формулу (2) розрахунку індикаторів 6,7 введений показник K^* який характеризує кількість об'єктів суб'єктів господарювання, що знаходяться на обліку.

$$X_i = \frac{V_i}{A_i \cdot K^*} \cdot 100\% \quad (2)$$

Середній і загальний показник ефективності органу державного нагляду у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки розраховується відповідно за формулами (3), (4):

$$\bar{X} = \frac{\sum X_i}{n} \quad (3)$$

$$X = \bar{X} - 5 \cdot m, \quad (4)$$

де m - загальна кількість надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій на підконтрольних об'єктах у звітному періоді, n – кількість оцінених показників (індикаторів).

Крім цього передбачені інші показники (індикатори) оцінки:

1. Дотримання строків виконання наказів, доручень та листів ДСНС.
2. Виконання планів робіт територіальних органів ДСНС.
3. Відсоток виконання заходів, передбачених програмами (планами) із забезпечення цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки.
4. Відсоток поданих матеріалів на засідання регіональних комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій до прийнятих.
5. Кількість зареєстрованих кримінальних проваджень на посадових осіб інспекторського складу територіального органу ДСНС (кількість осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності за рішенням суду) за вчинення корупційних діянь.
6. Кількість складених протоколів про адміністративні корупційні правопорушення на посадових осіб інспекторського складу територіального органу ДСНС (кількість осіб, яких визнано винними за рішенням суду).
7. Рівень професійних знань інспекторським складом законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, в тому числі у сфері державного нагляду (контролю).

На думку автора, наведений перелік показників (індикаторів) не дозволяє надати об'єктивну оцінку рівня впливу наглядових органів на процеси пов'язані з попередженням пожеж небезпечних подій та аварій.

Виходячи з зазначених вище підходів по розподілу показників оцінки ефективності, більшість визначених ДСНС України індикаторів відносяться до показників безпосереднього результату які характеризують функціональну діяльність та адміністративну дисципліну органів державного нагляду ДСНС України, а не стан контролюючого середовища.

З 14 індикаторів лише три можна віднести до показників кінцевого ефекту, а саме:

1. Збільшення (зменшення) кількості пожеж на 1 тис. об'єктів суб'єктів господарювання, що знаходяться на обліку, %.
2. Збільшення (зменшення) кількості загиблих людей під час пожеж (аварій) на об'єктах суб'єктів господарювання та у багатоквартирних житлових будинках, %.
3. Збільшення (зменшення) кількості травмованих людей під час пожеж (аварій) на об'єктах суб'єктів господарювання та у багатоквартир-

них житлових будинках, %.

Разом з тим, відносно визначених індикаторів кінцевого ефекту виникають наступні запитання:

1. Чому кількісний показник пожеж обмежений лише пожежами на об'єктах суб'єктів господарювання адже відомо, що найбільша чисельність пожеж, до 70%, виникає у житловому секторі, де велике значення з їх профілактики відводиться інформаційно-роз'яснювальній і агітаційно-пропагандистській роботі яку, у тому числі відповідно до завдань, проводять посадові особи наглядових органів.

2. Чому кількість загиблих і травмованих людей під час пожеж (аварій) оцінюється лише відносно об'єктів суб'єктів господарювання та у багатоквартирних житлових будинках, а у інших житлових будинках люди не гинуть?

3. Розмір збитків від пожеж чи не є показником, за яким повинна оцінюватися ефективність роботи наглядових органів зі створення об'єктами суб'єктів господарювання умов з обмеження розповсюдження пожеж та їх гасіння на початковому етапі виникнення загоряння?

З іншого боку слід зазначити, що наявні показники кінцевого ефекту тільки опосередковано можуть характеризувати роботу наглядових органів, адже вони залежать від багатьох чинників які складаються (формується) поза межами безпосередньої діяльності та повноважень органів державного нагляду. Наприклад, кількість пожеж, і особливо втрат від них, багато в чому залежать від стану оперативної обстановки, показників оперативного реагування на пожежі пожежно-рятувальних підрозділів системи пожежної охорони населених пунктів та об'єктів, професіоналізму пожежних рятувальників а також рівня профілактичної роботи окремої категорії осіб, які не наділені наглядовими повноваженнями. Тому, було б доцільним запровадити загальну систему оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів ДСНС яка б складалася з профілактичної (наглядово-контрольної) та оперативної складової. Адже у порівнянні з багатьма іншими державними органами нагляду (контролю) тільки діяльність органу державного нагляду ДСНС України доповнюється та тісно переплітається зі складовою системи реагування на пожежі, які разом, під єдиним загальним керівництвом формують систему впливу на стан пожежної безпеки. Крім цього, слід мати на увазі, що на сьогоднішній день нагляд за дотриманням вимог пожежної безпеки здійснюють в окремих галузях і інші наглядові органи, серед них такі, як Державна архітектурна будівельна інспекція, Державна інспекція енергетичного нагляду, ряд відомчих наглядових органів, (відносно техногенної безпеки ще й Держпраці) які здійснюють свої функції співпрацюючи з органами державного нагляду ДСНС України у формі взаємодії. З огляду на зазначене, стає очевидним те, що запропонований підхід до оцінки ефективності за своєю суттю не може у «чистому» вигляді характеризувати діяльність державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у

сфері пожежної та техногенної безпеки ДСНС. Мову мабуть треба вести про її окрему складову.

Підлягають аналізу та оцінки і ряд індикаторів безпосереднього результату, а саме:

1. *Відсоток кількості запланованих перевірок до фактично проведених.* Цей показник, відносно характеристики ефективності роботи наглядового органу, є дуже сумнівним. Адже неперевірених, з якихось причин об'єкт (мораторій, зміна статусу об'єкту, перенос термінів перевірки з інших поважних причин, недоліки системи планування, обмеженість бюджету робочого часу з причин появи необхідності проведення позапланових перевірок інших об'єктів, тощо) не відчує на себе рівня організаційно - професійного, управлінського або адміністративного впливу перевіряючих органів. Тобто, якщо результат перевірки відсутній, випадків пожеж на об'єкті протягом звітного періоду не було, то і оцінювати нічого. Але ж це можна компенсувати якимись іншими заходами.

Є дуже багато запитань які стосуються індикатора 3 - *відсоток виконання приписів про усунення порушень суб'єктами господарювання*, який заснований на кількісному розрахунку запропонованих і виконаних заходах. Визиває сумнів саме об'єктивність цих показників, які залежать від ряду факторів, серед яких є фактор впливу реалізованого заходу на реальний стан безпеки об'єкту та рівень професіоналізму перевіряючих. Як і хто буде оцінювати якість перевірки протипожежного стану підконтрольного об'єкту? Яка питома вага того чи іншого порушення в реальному протипожежному стані об'єкта, під який розробляється захід, чи не призведе це, у погоні за показником, до так званої «мусорної» профілактики та маніпулюванню? Хоча безумовно, піддавати аналізу та оцінювати цей заявлений показник вкрай важливо і необхідно.

Для вирішення цього питання було б доцільно запровадити цільову оцінку якості проведення планових перевірок на об'єктах, де протягом звітного періоду трапилися пожежі [3]. Наразі існуюча практика перевірки об'єктів суб'єктів господарювання де виникли пожежі, а у разі резонансних пожеж і інших об'єктів однакового профілю (призначення), дозволяє відповідному органу управління ДСНС здійснювати вищезазначену оцінку. У такому випадку показник якості (Пя) оцінюється як відношення виявленої кількості порушень (недоліків) $N_{вн}$ до порушень які реально існують $N_{існ}$, тобто

$$P_{я} = \frac{N_{вн}}{N_{існ}} \rightarrow 1 \quad (5)$$

При цьому показник якості $P_{я}$ має наближуватися до одиниці. Зрозуміло, що цей показник залежить від рівня професіоналізму інспекторського складу наглядового органу. Розрахунок показників якості пропонується проводити по кожній групі недоліків. З цією метою слід провести групу-

вання протипожежних недоліків і заходів по їх усуненню, у відповідності з їх роллю та місцем в забезпеченні пожежної безпеки об'єкту з відповідними признаками. Перша група – порушення, які безпосередньо являють собою загрозу виникнення пожежі. Друга група – порушення, які негативно впливають на своєчасне виявлення осередків пожеж та оперативне реагування на них. Третя група – порушення, які сприяють швидкому розповсюдженню пожеж. Четверта група, порушення які негативно впливають на процеси евакуації людей і оперативність дій пожежно-рятувальних підрозділів [3].

Далі, в контексті питання яке розглядається, є корисним звернути увагу на рекомендації міжнародних експертів ОЕСР [6], які пропонують при розробці показників ефективності державного нагляду і контролю враховувати показники з запобігання шкоді та економічну складову, пов'язану з діяльністю наглядового органу, а саме:

- кількість тяжких наслідків (наприклад можливість загибелі, можливість нанесення суттєвої шкоди здоров'ю людей або оточуючому середовищу) яких вдалося уникнути;

- економічна ефективність проведення перевірки (відповідність затрат на проведення перевірки до тяжкості наслідків, в наслідок невиконання суб'єктом контролю вимог законодавства), особливо у розрізі групи ризику до якої віднесений об'єкт.

З цього приводу слід зазначити що, на даний час, вказана категорія показників, з запобігання шкоди, не має чітких методик розрахунку та побудована на великій кількості припущень, тому їх використання є проблемним питанням. Разом з цим заслуговують на увагу такі показники:

- доля перевірок, які було проведено з використанням ризикорієнтованого підходу;

- рівень адміністративних бар'єрів;

- задоволеність суб'єктів контролю якістю наданих інформаційних послуг під час перевірки;

- порушень виявлених під час перевірки;

- сума утриманих штрафів.

У цілому ОЕСР пропонує використовувати для оцінки ефективності органів державного нагляду і контролю як показники кінцевого ефекту так і показники безпосереднього результату та використаного ресурсу. Разом з тим запропоновані ОЕСР показники кінцевого ефекту, які засновані на запобігання шкоди та безпосереднього результату, за невеликим виключенням, суттєво відрізняються від системи оцінок ДСНС України, де зовсім не враховуються індикатори використаного ресурсу.

Висновки. 1. Система оцінки ефективності державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки розроблена в рамках розв'язання існуючих проблем наглядової діяльності та передбачає створення сучасної європейської моделі державного нагляду (контролю).

2. Розроблення індикаторів оцінки ефективності є одним з перших кроків на шляху реформування системи наглядових органів ДСНС. Разом з тим вони не дозволяють надати об'єктивну оцінку рівня впливу наглядових органів на процеси, пов'язані з попередженням пожеж. Самі індикатори потребують суттєвого доопрацювання, у тому числі з питань викладених у статті. Бажаним є також урахування зазначених вище рекомендацій.

3. В контексті питань, які розглядаються, слід вести мову про розробку управлінських рішень з підвищення ефективності реалізації наглядових функцій, спрямованих на удосконалення механізму оцінки відповідності підконтрольних об'єктів вимогам пожежної безпеки. Одним з таких рішень є запровадження у практику діяльності ризик – орієнтованого підходу до здійснення функції нагляду і контролю з питань пожежної безпеки за об'єктами господарювання, який не зважаючи на розроблені та прийняті відповідні нормативно – правові акти [7] досі до кінця не реалізований.

Список використаних джерел:

1. Андриєнко М.В. Механізми державного управління сферою пожежної безпеки в Україні. дис. д. держ. упр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/dis Andrienko.pdf](http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/dis_Andrienko.pdf).

2. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за заг. ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.

3. Кулешов М.М. Щодо оцінки показників діяльності органів державного пожежного нагляду / М.М. Кулешов // Проблеми пожежної безпеки, 2010. – Вып. 27. – С. 124–128.

4. Про запровадження системи оцінки ефективності державного нагляду (контролю). Наказ ДСНС України від 22.03. 2018р. № 189.

5. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки Державною службою з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2018р. № 715. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/715-2018-п>.

6. Рекомендації міжнародних експертів організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Best%20practice%20for%20improving%20Inspections%20and%20enforcement.docx>.

7. Стратегія реформування системи державного нагляду (контролю) : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1020-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017>.

References:

1. Andrienko, M.V. Mechanisms of public administration in the sphere of fire safety in Ukraine. Web. 16 Sep. 2018. <[virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/dis Andrienko.pdf](http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/dis_Andrienko.pdf)>.

2. Melnyk, A.F., Obolensky, O.Yu., Vasina, A.Yu. and Gordienko, L.Yu. *Public administration*. Kyiv: Znannya, 2009. Print.

3. Kuleshov, M.M. "Regarding the performance of the bodies of state fire

supervision." *Fire safety problems* 27 (2010): 124–128. Print.

4. *On introduction of a system for assessing the effectiveness of state supervision (control)*. Order of the State Emergency Situations Service of Ukraine dated 22.03. 2018 № 189. Print.

5. *Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine*. On approval of the criteria for assessing the degree of risk from the conduct of economic activity and the frequency of implementation of planned state supervision (control) in the field of man-caused and fire safety by the State Emergency Service. Web. 16 Sep. 2018. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/715-2018-п>>.

6. *Recommendations of international experts in organization of economic cooperation and development*. Web. 16 Sep. 2018. <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-Best%20practice%20for%20improving%20Inspections%20and%20enforcement.docx>>.

7. *Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine*. The strategy of reforming the system of state supervision (control). Web. 16 Sep. 2018. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017>>.

DOI: 10.5281/ZENODO.1491436

УДК 351.862.4

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

Maystro S., is the doctor of sciences of state administration, head of the department of public administration for civil defence of the National university of civil defence of Ukraine, Kharkov

ОСВІТНЬО-НАУКОВА СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

EDUCATIONAL AND SCIENTIFIC COMPLEXES OF THE MECHANISM OF INTERNATIONAL COOPERATION OF UKRAINE IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION

У статті визначено сутність та складові механізму міжнародного співробітництва у сфері цивільного захисту. Охарактеризовано освітньо-наукову складову механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту. Розглянуто основні напрями реалізації механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту, в тому числі освітньо-наукової складової.

Ключові слова: *механізм міжнародного співробітництва, освітньо-наукова складову механізму міжнародного співробітництва, цивільний захист, Кодекс цивільного захисту України.*