

УДК 340

НАЯВНІСТЬ РІЗНОРІДНИХ НАГЛЯДОВИХ ФУНКЦІЙ ЗУМОВЛЮЄ НЕОБХІДНІСТЬ ДВОХ ОРГАНІВ НАГЛЯДУ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Стецюк І.В.

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права
ФСП, НТУУ «КПІ»*

В статті проаналізована дійсуюча система надзора в сфері техногенної та пожежної безпеки та запропоновано можливі шляхи удосконалення здійснення нагляду і контролю у зазначених сферах різними органами нагляду.

Active system of supervision in man-caused and fire safety system were analysed in this article and it was proposed possibilities of improvement in realization of control in this spheres of different institution of supervision.

У статті проаналізована діюча система нагляду у сфері техногенної і пожежної безпеки та запропоновано можливі шляхи удосконалення здійснення нагляду і контролю у зазначених сферах різними органами нагляду.

Ключові слова: нагляд, державний нагляд у сфері цивільного захисту та техногенної безпеки, державний нагляд у сфері пожежної безпеки, цивільний захист, техногенна безпека, пожежна безпека.

Насамперед слід дати визначення понять державного нагляду та цивільного захисту як функцій, що притаманні відповідним органам управління. Державний нагляд (контроль) у сфері цивільного захисту – чітко визначені законодавством заходи з боку держави, спрямовані на безпечне функціонування центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм сил і засобів, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності для безпеки населення і територій. Крім того, нагляд у даній сфері спрямований на порядок та забезпечення безпеки діяльності як з боку державних службовців, так і з боку керівництва та працівників суб'єктів господарювання. Цивільний захист – це система організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період.

Метою даного дослідження є здійснення характеристики поняття та специфіки функцій державного нагляду у сфері техногенної безпеки та пожежної безпеки України, їх співвідношення. Завданням при написанні даної статті є розкриття сутності державного нагляду у сфері техногенної безпеки та пожежної безпеки України в контексті різноманітності наглядових функцій, визначення специфіки державного нагляду і контролю у сфері техногенної безпеки та пожежної безпеки.

Сьогодні в законодавстві України та в працях вчених терміни «нагляд» і «контроль», які досить часто використовуються як синоніми, викликають багато дискусій. Так, навіть в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»[1] значення цих слів не визначені.

Зокрема, на думку Є.О. Панова «чітке розмежування понять «нагляд» і «контроль» поступово втрачає силу» [2], але В. М. Паращук вважає, що «наглядові функції держави залишаються тільки за прокуратурою, яка, як відомо, не має права втручатися в оперативну діяльність піднаглядних їй органів або посадових осіб цих органів та не може самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Інші органи, незважаючи на їх назву, здійснюють контроль (повний або неповний), а не нагляд»[3].

Стаття 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»[1] поняття «державний нагляд» визначає як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів влади в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Метою нагляду є виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних осіб до відповідальності, без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління.

Заходи державного нагляду (контролю) – це планові та позапланові заходи, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій. Введений такий термін як «прийнятний ризик», який має важливе значення для встановлення періодичності державного контролю (нагляду), — це соціально, економічно, технічно і політично обґрунтований ризик, який не перевищує гранично допустимого рівня. Ризик — це кількісна міра небезпеки, що враховує ймовірність виникнення негативних наслідків від здійснення господарської діяльності та можливий розмір втрат від них.

Слід розглянути функції нагляду (контролю) державної інспекції цивільного захисту й техногенної безпеки та Державного Департаменту пожежної безпеки і різноманітність їх як органів.

На початку третього тисячоліття процеси життєдіяльності людства все більше набувають ознак системної кризи, причинами якої є глобалізація всіх сфер суспільної діяльності, загострення небезпеки, що виникає внаслідок впливу промислових аварій і катастроф.

Кількість і наслідки великих промислових катастроф, у тому числі пов'язаних з небезпечними природними катастрофами, за останні 30-40 років свідчать про тенденцію постійного підвищення виникнення надзвичайних ситуацій.

Підвищена небезпека виникнення надзвичайних ситуацій призводить до постійного державного нагляду за об'єктами підвищеної небезпеки і потенційно небезпечними об'єктами задля гарантування населенню конституційного права на захист життя та здоров'я.

Сфера діяльності Державної інспекції цивільного захисту та техногенної безпеки розповсюджується на здійснення попереджувальних заходів, спрямованих на створення на всій території держави умов найбільш небезпечного проживання людей і охоплює у тому числі діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо забезпечення ними захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного характеру (зсуви, паводки, підтоплення тощо), та техногенного характеру, що виникають на гідротехнічних спорудах (катастрофічні затоплення під час прориву гідроспоруд, розлив небезпечних шламів тощо), на хімічних підприємствах (ураження людей хлором, аміаком та іншими надзвичайно небезпечними речовинами), на магістральних продуктогазопроводах (витоки та розлив нафти, аміаку, газу) із забрудненням територій та загрозою життю і здоров'ю людей, на об'єктах життєзабезпечення населення (котельні, системи електропостачання, забезпечення продуктами харчування, матеріальними ресурсами тощо) та на інших об'єктах (у тому числі тих, що знаходяться у зоні небезпечного впливу потенційно небезпечних об'єктів та об'єктів підвищеної небезпеки), аварії на яких можуть призвести до надзвичайних ситуацій техногенного характеру, у тому числі державного або трансграничного рівня.

Крім того, державний нагляд у сфері цивільного захисту та техногенної безпеки охоплює контроль за діяльністю аварійно-рятувальних служб та формувань і має свою специфіку.

Діяльність Державного департаменту пожежної безпеки спрямована на запобігання надзвичайним ситуаціям, пов'язаним з виникненням пожеж, а також управління системою державної пожежної охорони, до складу якої входять територіальні органи, підрозділи, допоміжні служби, науково-дослідні установи, пожежно-технічні навчальні заклади, Державний центр сертифікації.

Статтю 19 Господарського кодексу України [4] визначено, що контроль і нагляд за господарською діяльністю суб'єктів господарювання здійснюється шляхом додержання законодавства за пожежною безпекою у сфері виробництва і праці, а також за дотриманням стандартів, норм і правил, якими встановлюються обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності.

З урахуванням цього, вимоги пожежної безпеки є обов'язковою складовою інших нормативно-правових актів, якими користуються відомчі служби пожежної безпеки, підрозділи добровільної, місцевої та відомчої пожежної охорони, підприємства, установи та організації з питань охорони праці відповідно до Закону України „Про охорону праці”.

Після ретельного вивчення нормативно-правової бази органу державного нагляду у сфері цивільного захисту та техногенної безпеки та органу державного нагляду у сфері пожежної безпеки можна прослідкувати повністю різні підходи до державного нагляду.

Так, Державний департамент пожежної безпеки відповідно до статті 7 Закону України «Про пожежну безпеку» [5] та пункту 3 Положення про Державний департамент пожежної безпеки [6], затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 500 (далі – Положення), входить до системи державної пожежної охорони, до складу якої входять територіальні органи, підрозділи, допоміжні служби, науково-дослідні установи, пожежно-технічні навчальні заклади, Державний центр сертифікації, та здійснює управління нею.

На відміну від Державної інспекції цивільного захисту та техногенної безпеки, яка є суто наглядовим (контролюючим) органом, Держпожбезпека поєднує наглядові (контрольні) та оперативні функції. Згідно з пунктом 14 Положення [6] цей орган не лише наглядає за виконанням правил пожежної безпеки, а й власне організовує гасіння пожеж, проведення пожежно-рятувальних робіт та бере участь у ліквідації наслідків аварій, катастроф та стихійного лиха.

Відповідно до Кримінально-процесуального кодексу [7] органи державного пожежного нагляду є органами дізнання у справах про пожежі та порушення Правил пожежної безпеки в Україні. У рамках провадження дізнання органи держпожнадзора здійснюють окремі функції досудового слідства, під час проведення якого відповідно до статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [1] його дія не розповсюджується на органи дізнання.

Таким чином, Державна інспекція цивільного захисту та техногенної безпеки і Держпожнадгляд є функціонально несумісними органами, так як функції Держпожнадзора значно виходять за межі поняття «державний надгляд». Це підтверджується статтею 7 Закону України «Про пожежну безпеку» [5], у якій йдеться, що саме державна пожежна охорона виконує функції нагляду (контролю), а не навпаки – орган державного нагляду (контролю) виконує функції пожежної охорони.

Україна має привести свою правову базу у відповідність до законодавства Євросоюзу порівнюючи Україну з країнами Європейського Союзу можна з'ясувати, що то в кожній країні є органи, подібні до Державної інспекції цивільного захисту та техногенної безпеки і Державного Департаменту пожежної безпеки. Так, у Схемі типової системи центральних органів виконавчої влади країн – членів ЄС Плану модернізації державного управління, підготовленого Цетром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, державна інспекція техногенної безпеки є окремим наглядовим органом.

Роз'єднання виконання зазначених вище функцій потрібне також у зв'язку з необхідністю спеціалізації їх виконавців.

Крім того, слід пам'ятати про людський фактор та про можливості виконання людиною покладених на неї інспекційних повноважень нагляду (контролю) одночасно у двох сферах.

Проаналізувавши функції органів нагляду та, відповідно цим функціям, повноваження особового складу цих органів можна прийти до висновку, що покладення функцій державного нагляду у сфері цивільного захисту та техногенної безпеки на фахівців у сфері пожежної безпеки або навпаки, призведе до зниження якості наглядових функцій та рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на підприємствах і у цілому в державі.

Як свідчить досвід підготовки у системі МНС, моделі фахівців у сфері пожежної безпеки та цивільного захисту різні. Тому відомчими навчальними закладами готуються фахівці окремо у сфері цивільного захисту та у сфері пожежної безпеки за різними навчальними програмами.

Існуючі пропозиції щодо об'єднання Державної інспекції цивільного захисту та техногенної безпеки та Державного Департаменту пожежної безпеки є необґрунтованими, адже:

не відбудеться скорочення кількості питань, які перевірятимуться під час комплексних перевірок суб'єктів господарювання, оскільки питання пожежного нагляду значно відрізняються від питань цивільного захисту і техногенної безпеки;

кількість осіб, які залучатимуться до перевірок, залишиться без змін, оскільки кожна посадова особа, яка приймає участь у перевірках, повинна мати відповідну освіту та досвід саме у визначеній для неї сфері нагляду.

Крім того, безпека життя та здоров'я людей безпосередньо залежить від ретельності та професіоналізму працівників під час перевірок суб'єктів господарювання.

Безпідставні зміни є загрозою для життя та здоров'я людей, тому перевірки у даних сферах мають бути фаховими.

Література

1. Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (Відомості Верховної Ради України. – 2007. - №29. – Ст.1.)
2. Панова Е.А. Юридическая ответственность за нарушение водного законодательства в России : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 – «Природоресурсное право; Аграрное право; Экологическое право» / Е.А. Панова. –М., 2009 – 28 с.
3. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис.. д-ра юрид. наук. : 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003 – 409 с.
4. Господарський Кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 18, N 19-20, N 21-22, ст.144)
5. Закон України від 17.12.1993 № 3745-XII «Про пожежну безпеку» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 5, ст. 21)
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 року № 500 «Про затвердження Положення про Державний департамент пожежної безпеки» { Постанова втратила чинність на підставі Постанови КМ N 346 ([346-2011-п](#)) від 28.03.2011 }

7. Кримінально-процесуальний Кодекс України від 28.12.1960 (Відомості Верховної Ради УРСР від 12.01.1961 - 1961 р., № 2, стаття 15)

8. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. Дис. На здобуття наук. Ступеня д-ра юрид. Наук : спец. 12.00.07./ О.Ф. Андрійко. – К, 1999.-38 с.