

*О. В. Міллер, А. І. Харчук**Львівський державний університет безпеки життєдіяльності*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

У рамках проголошеного Україною зовнішньополітичного курсу на інтеграцію з Європейським союзом (далі - ЄС), шляхом проведення необхідних реформ, наша держава поступово та наполегливо наближається до європейських стандартів у сфері цивільного захисту. Тому проблеми забезпечення пожежної безпеки в Україні набувають особливої актуальності. В умовах сьогодення вони є взаємопов'язаними і взаємозалежними з проблемами економічної, соціальної, техногенної та екологічної безпеки. Незадовільна пожежонебезпечна ситуація у нашій країні змушує відповідні органи та організації працювати на запобігання і профілактику пожежних загроз, на охорону життя та здоров'я людей, національного багатства і навколишнього природного середовища.

В статті розкрито ряд недоліків у системі регулювання пожежної безпеки в Україні, зокрема, невідповідність вітчизняного досвіду стандартам та нормам Європейського союзу і міжнародних інстанцій, застаріла парадигма інспекційного контролю та експертного оцінювання ризику за бальною шкалою, надмірний тиск державного нагляду (контролю) на підприємств, недосконалість ринку страхових послуг, незацікавленість деяких державних органів виконавчої влади у державній політиці дерегуляції, низький рівень відповідальності об'єктів захисту вимогам пожежної безпеки. Покращення стану пожежної безпеки в Україні можливе лише за умови впровадження європейських стандартів управління безпекою, серед яких державне регулювання, нагляд та контроль.

Домінуюча роль в управлінні пожежною безпекою належить саме державі, яка має виступити гарантом того рівня ризику, який суспільство вважає прийнятним для себе з урахуванням усього комплексу соціально-політичних, економічних, науково-технологічних та інших вимог. Тому пропонуються шляхи удосконалення механізмів регулювання процесу забезпечення пожежної безпеки в нашій країні.

Ключові слова: пожежна безпека, забезпечення пожежної безпеки, державне регулювання, механізм регулювання, система пожежної безпеки.

Постановка проблеми. Покращення стану пожежної безпеки в Україні можливе лише за умови впровадження європейських стандартів управління безпекою, серед яких державне регулювання, нагляд та контроль.

Домінуюча роль в управлінні пожежною безпекою належить саме державі, яка має виступити гарантом того рівня ризику, який суспільство вважає прийнятним для себе з урахуванням усього комплексу соціально-політичних, економічних, науково-технологічних та інших вимог.

З метою мінімізації небажаних наслідків можливих руйнівних пожеж необхідно активізувати спільні зусилля органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також підприємств і, найважливіше – громадян, та забезпечити вдосконалення заходів правового, організаційного, економічного, соціального і науково-технічного характеру, що дозволить гарантувати більш активне їх використання у процесі забезпечення пожежної безпеки.

Мета роботи. На основі сучасного аналізу стану державного регулювання пожежної безпеки в Україні запропонувати основні напрями удосконалення його механізмів.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення пожежної безпеки на території України, регулювання відносин у цій сфері органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання і громадян здійснюються відповідно до основного документу, що нині регулює сферу пожежної та техногенної безпеки – Кодексу цивільного захисту України; закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 5 квітня 2007 р., який є базовим та одночасно рамковим документом, що встановлює загальні правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у визначених сферах господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб, відповідальність за їх порушення; інших законів України норма-

тивно-правових актів Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. Крім цього, у відповідності до "Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій", затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052, одним із головних завдань ДСНС України є реалізація державної політики у сфері пожежної та техногенної безпеки Державної служби надзвичайних ситуацій (далі ДСНС).

Стратегія реформування ДСНС передбачає поступовий перехід від державного нагляду і контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері пожежної та техногенної безпеки до впровадження системи запобігання (профілактики) виникненню надзвичайних ситуацій. Сьогодні триває робота з перегляду нормативно-правових актів, аби наблизити їх до європейських, спрямованих на аналіз ефективності та розробку пропозицій з обґрунтування напрямків удосконалення цих механізмів, уникнення дублювання функцій органів виконавчої влади, а також удосконалення правової бази у цій сфері.

До переліку основних напрямів удосконалення механізмів державного регулювання процесу забезпечення пожежної безпеки в Україні, пропонується віднести такі:

- вдосконалення державного регулювання питань пожежної безпеки шляхом впровадження європейського досвіду управління безпекою;
- створення сучасної нормативно-технічної бази, що дає змогу підтримувати прийнятний рівень протипожежного захисту та забезпечує розвиток національної економіки;
- безпосередня організація і здійснення заходів щодо контролю (нагляду) за додержанням вимог пожежної безпеки, припинення виявлених порушень у встановленому законом порядку;
- впровадження стимулюючих заходів до усунення порушень, що вчинені суб'єктом господарювання вперше;
- проведення єдиної державної технічної політики щодо гармонізації норм і правил пожежної безпеки.

Одним з дієвих інструментів державної політики у сфері пожежної безпеки і цивільного захисту є створення саморегульованих організацій (далі -СРО).

Термін «саморегулювання» в буквальному сенсі означає добровільне накладення на себе будь-яких обмежень. У застосуванні до економічної діяльності це поняття розвивається і розуміється як регулювання діяльності в певному секторі ринку без втручання держави. Держава встановлює лише загальні рамки діяльності суб'єктів певного сектора ринку, спрямовані на захист інтересів суспільства. Адже сьогодні дер-

жава не відповідає за зобов'язаннями приватних підприємств, неякісну роботу ліцензіатів, відтак не покриває збитків. Це можуть робити саморегульовані організації через відповідні фонди. Норми саморегулювання розвивають і доповнюють норми державного регулювання.

Забезпечення пожежної безпеки відноситься до суспільно значущої галузі діяльності, яка вимагає більш тонких і специфічних механізмів регулювання, що забезпечують ефективне виконання державою функцій щодо захисту таких конституційних прав громадян, як захист прав власності і майна, життя і здоров'я людей у разі надзвичайних ситуацій, перш за все пов'язаних з пожежею.

Від якості змонтованого протипожежного обладнання, використовуваних матеріалів і засобів забезпечення пожежної безпеки, рівня виконання проектних і монтажних робіт безпосередньо залежить захищеність людей і майна в разі надзвичайних ситуацій, перш за все пов'язаних з пожежею. Тому необхідно досить жорстко регулювати якість виробів пожежно-технічної продукції та виконання робіт в галузі пожежної безпеки. Це завдання вирішується одночасно кількома шляхами, які тісно пов'язані між собою.

По-перше, контроль на виробництві за технічним рівнем і якістю пожежно-технічної продукції, призначеної для захисту громадян від небезпечних (шкідливих) зовнішніх впливів пожежі і для забезпечення пожежної безпеки.

По-друге, контроль за якістю надання послуг (виконання робіт) в галузі пожежної безпеки.

По-третє, контроль за якістю регулятивних функцій з боку держави із ліцензування окремих видів діяльності та надання послуг в галузі пожежної безпеки.

Чинне законодавство не дає змогу в повній мірі ефективно здійснити контроль з боку держави за діяльністю підприємств і організацій, що надають послуги та виконують роботи в галузі пожежної безпеки. У зв'язку з чим заміна частини державних функцій на механізм саморегулювання передбачає здійснення більш ефективного і одночасно прозорого за процедурою контролю за діяльністю підприємств, які є членами саморегулюючих організацій.

На думку експертів, це підвищить відповідальність бізнесу у цій сфері і сприятиме підвищенню якості виконуваних робіт в галузі пожежної безпеки з метою забезпечення належного протипожежного захисту громадян України і об'єктів економіки.

Створення СРО дасть змогу розробити стандарти і правила цієї підприємницької діяльності, що дозволяють проводити моніторинг суб'єктів підприємництва, які бажають вступити в саморегульовані організації, а також контролювати якість

виконаних робіт в галузі пожежної безпеки підприємствами-членами СРО. Сертифікаційні перевірки послуг (робіт), систем менеджменту якості в галузі пожежної безпеки виконуватимуть експерти-аудитори і випробувачі, зареєстровані в реєстрі системи СРО. Аудитори і випробувачі проходитимуть спеціальну підготовку з питань сертифікації послуг (робіт), систем менеджменту якості в галузі пожежної безпеки за затвердженими керівним органом системи СРО програмами. Перевірки (оцінки) проводитимуться на місці надання послуг (виконання робіт) відповідно до затверджених в системі СРО правила і порядку.

Таким чином, система СРО дозволить, не залучаючи додаткових бюджетних коштів, виключивши важелі наглядових органам, підвищити якість послуг, що надаються в галузі пожежної безпеки на місцях, використовуючи резерви бізнес-спільноти через діяльність СРО.

Створення саморегульованих організацій дасть змогу створити систему контролю за діями юридичних осіб, що входять до їх складу і гарантувати матеріальну відповідальність за виконуваними роботами і послугами. Тобто, у разі непрофесійної діяльності тієї або іншої компанії, відповідальність, у тому числі і матеріальну, перед державою та суб'єктами господарювання буде нести саморегульована організація.

Такі організації в галузі пожежної безпеки підвищать рівень протипожежного захисту суб'єктів господарювання, істотно спростять проведення заходів державного нагляду і контролю за членами саморегульованих організацій, а також будуть запобігти фактам корупції з боку державних наглядових органів. Для цього необхідно сформувати необхідну базу для послідовного і якісного переходу галузі від ліцензування і акредитації до саморегулювання підприємницької діяльності у сфері забезпечення пожежної безпеки, і тим самим зняти зайві адміністративні бар'єри. Досвід розвинених країн свідчить про те, що найбільш якісний контроль за ринком здійснюють саме його учасники.

При цьому залишається актуальним і питання підготовки фахівців у закладах вищої освіти пожежного та техногенного профілю в умовах посилення традиційних форм і видів, а також виникнення нових, загроз у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки.

Сучасним закладам вищої освіти (далі-ЗВО) необхідно забезпечити такий рівень підготовки випускників, який би відповідав державним стандартам. Сучасний розвиток науки і техніки висуває вимоги до розробки відповідних методів навчання, впровадження нових ефективних форм підготовки фахівців у галузі безпеки людини за програмою подвійного диплому, стажуванням в

університетах країн Європи. Саме ця якісна платформа є запорукою підготовки професіоналів, здатних ефективно працювати над пом'якшенням техногенного навантаження на довкілля, на запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій.

Стратегія реформування ДСНС передбачає поступовий перехід від державного нагляду й контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері пожежної та техногенної безпеки до впровадження системи запобігання (профілактики) виникнення надзвичайних ситуацій. Сьогодні триває робота з перегляду нормативно-правових актів, аби наблизити їх до європейських, запровадження ризик-орієнтованого підходу (далі – РОП) щодо управління техногенною та пожежною безпекою.

За останні 5 років в Україні в середньому щороку виникало 60-70 тисяч пожеж. Кількість загиблих становила від 2 до 3 тисяч осіб. Серед основних чинників – необережне поводження з вогнем, порушення правил пожежної безпеки під час експлуатації електроустановок, систем опалення тощо, недостатнє фінансування цього сектора безпеки, а також величезна кількість суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику, які потрібно перевіряти, неефективне, формальне ставлення інспекторів до своїх обов'язків (візити заради проформи напередодні різноманітних державних заходів), їхня націленість лише на покарання порушників, низькі суми штрафів за невиконання правил пожежної безпеки, невідповідальне ставлення керівників підприємств, уповноважених ними осіб до профілактичних заходів і необізнаність та байдужість населення.

Аби зменшити ці негативні чинники, постановою Кабміну від 5 вересня 2018 року № 715 затверджені критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності. Серед новації – введення ризик-орієнтованого підходу для ефективнішого управління пожежною та техногенною безпекою. Крім того, надана можливість визначати належність суб'єкта господарювання (або його окремої частини) до того чи іншого ступеня ризику не лише за кількісними показниками (площею, висотністю, штатним розписом тощо), а й за розрахунком встановленого чисельного показника ризику балами.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2018 р. № 715, «Віднесення суб'єкта господарювання до високого, середнього або незначного ступеня ризику здійснюється з урахуванням суми балів, нарахованих за всіма критеріями, за такою шкалою:

- від 41 до 100 балів – високий;
- від 21 до 40 балів – середній;
- від 0 до 20 балів – незначний» [3].

Тобто, нам пропонують вимірювати ризик в сферах техногенної та пожежної безпеки з наступним проведенням кількісної бальної оцінки в трьох рівнях якості: великий, середній, малий ризики.

У відповідності до нарахованих балів «планові заходи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки здійснюються за діяльністю суб'єктів господарювання з такою періодичністю:

- з високим ступенем ризику — не частіше одного разу на два роки;
- із середнім ступенем ризику — не частіше одного разу на три роки;
- з незначним ступенем ризику — не частіше одного разу на п'ять років» [3].

Але, як свідчить європейський досвід, вимірювання ризику за бальною системою є суттєвою помилкою, яка може призвести до великої шкоди. Управління безпекою в країнах-лідерах базується на використанні РОП з економічними важелями впливу у вигляді відповідної системи страхування. При цьому, впровадження РОП розглядається як фактор, що сприяє покращенню конкурентоспроможності виробництва через зменшення аварійності, і як результат зменшення страхових внесків і виплат.

Тобто, під час переходу на сучасну світову систему страхування (економічні важелі регулювання безпеки) в рамках документа [3] неможливо об'єктивно визначити розмір страхових внесків для різних об'єктів, відповідні ризики яких відрізняються в десятки та, навіть, в сотні разів, адже методика, яка годиться для розрахунку балів однієї галузі, в іншій буде не зовсім точною, оскільки тут так звана «бальна» одиниця матиме зовсім іншу ціну. До інших недоліків цього документа слід віднести:

- високий рівень невизначеності, залежність від компетенції інспекторів, знання ними специфіки відповідної професійної сфери;

- неможливість розроблення обґрунтованих заходів і засобів запобігання ризику (оскільки врахована лише експертна оцінка та пропозиції контролюючого органу щодо встановлення подальших термінів планових заходів державного нагляду (контролю);

- можливість корупційних дій під час визначення балів під час інспекційної діяльності;

- небажання господарюючих суб'єктів бачити перспективи і вигоди від оцінки ризиків, оскільки не працює один важливий механізм — страхування, як засіб покриття збитків (так зване, ризик-орієнтоване страхування).

Отже, вимірювання ризику за бальною системою є суттєвою помилкою управління безпекою, воно не відповідає сучасній світовій безпечовій парадигмі.

Зважаючи на стратегію державного регулювання пожежної безпеки в Україні, впровадження європейських стандартів в управління безпекою необхідно:

- запровадження сучасних методів регулювання техногенної та природної безпеки на основі ризик-орієнтованого підходу;

- розширення напрямів державно-корпоративної співпраці, передачу окремих функцій від державних регуляторів у приватну сферу;

- створення та розширення діяльності саморегульованих організацій у сфері забезпечення пожежної безпеки;

- запровадження сучасних міжнародних стандартів з підвищення рівня нагляду за стандартизацією і сертифікацією продукції

- забезпечення європейського рівня підготовки фахівців ЗВО, здатних ефективно працювати на запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій, на забезпечення безпеки людей;

- стимулювання розширення сфери проти-пожежного страхування з метою компенсації збитків постраждалим особам; налагодження дієвої співпраці між контрольно-наглядовими органами та страховими компаніями;

- запровадження недержавної системи аудиторської діяльності, незалежного об'єднання аудиторів із пожежної безпеки (як фізичних осіб), ведення відкритих (рейтингових) реєстрів аудиторів та об'єктів аудиту, визнання звіту аудитів професійною оцінкою ризику пожежної небезпеки суб'єктів господарювання та офіційним документом про проведення такої процедури для подальшого страхування;

- використання результатів ризик-орієнтованого підходу в ході проведення заходів протипожежного захисту;

- зменшення кількості перевірок суб'єктів господарювання із середнім та незначним ступенем ризику, що зменшить навантаження не тільки на бізнес, а й на інспекторський склад.

Висновок:

Ключовим фактором у питанні забезпечення пожежної безпеки на сьогодні є пошук прийнятної для держави і суспільства рівня витрат фінансових і матеріальних ресурсів, на які громадяни та держава згодні піти, впроваджуючи в будівлях і спорудах, в тому числі і житловому секторі, системи та засоби протипожежного захисту.

Список літератури:

1. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2013р, з змінами|| Відомості Верховної Ради України. – 2019.-№263-IX. С. 55-70.

2. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон

України від 5 квітня 2005 р. з змінами // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №199-ІХ. С. 116.

3. 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 2018 р. № 715 // ЗП Уряду України. – 2018. – № - С.

4. Андриєнко М.В., Удосконалення механізмів регулювання процесу забезпечення пожежної безпеки в Україні: журнал «Інвестиції: практика та досвід». Київ. 2017. №20. С. 46-49.

5. <https://undicz.dsns.gov.ua/ua/Analiz-masivukartok-obliku-pozhezh.html>.

1. A code of civil protection of Ukraine is from October 2, 2013. P. 55-70.

2. A law of Ukraine is “On basic principles of state supervision (control) in the field of economic activity” №877 from April, 5 2005.

3. Decision of the cabinet of Ministers of Ukraine from September, 5 2018. №715 “About claims of criteria, after that a risk degree is estimated from realization of economic activity and periodicity of realization of planned measures of state supervision (to control) is determined in the field of technogenic and fire safety by Government service from emergencies”.

4. Andrienko M.V. Kyiv Improvement of mechanisms of regulating process of ensuring fire safety in Ukraine, “Investment Magazine: Practice and experience” Kyiv 2017 №20 P.46-49.

5. <https://undicz.dsns.gov.ua/ua/Analiz-masivukartok-obliku-pozhezh.html>.

References

O. V. Miller, A. I. Harchuk,

ACTUAL QUESTIONS OF STATE REGULATION OF FIRE SAFETY IN UKRAINE

In the framework of Ukraine's foreign policy on integration with the European Union (hereinafter referred to as the EU), by pursuing the necessary reforms, our country is gradually and persistently approaching European standards in the field of civil protection. Therefore, the problems of fire safety in Ukraine are of particular relevance. Nowadays, they are interconnected and interdependent with the problems of economic, social, technogenic and environmental danger - unsatisfactory fire situation in our country forces the relevant authorities and organizations to work for the prevention and prevention of fire threats, for the protection of life and health of people, national wealth and the environment.

The article reveals a number of shortcomings in the fire safety regulation system in Ukraine, in particular, the inconsistency of domestic experience with the standards and norms of the European Union and international bodies, the outdated paradigm of inspection and risk assessment on a scale, excessive pressure of state supervision (control) on entrepreneurs (control) imperfection of the insurance services market, lack of interest of some state bodies of executive power in the state policy of deregulation, low level of responsibility of objects of protection of requirements the gamut of fire safety.

Keywords: firesafety, firesecurity, stateregulation, regulationmechanism, firesecuritysystem.