

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

Ю. Ю. Азаров
кандидат юридичних наук,
начальник центру організації заходів пожежної та техногенної безпеки
Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту
ДСНС України

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ПОЖЕЖНОЇ ТА ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ: ПОГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ

Процес запобігання надзвичайним ситуаціям (далі – НС) техногенного характеру та забезпечення пожежної безпеки є одним із напрямів цивільного захисту населення як специфічної функції держави.

Наявність в Україні розвиненої промисловості, надвисока її концентрація в окремих регіонах, існування великих промислових комплексів, на яких зосереджено потенційно небезпечні об'єкти різної категорії та потужності, зумовлює велику вірогідність виникнення НС техногенного походження, які загрожують людині, економіці та природному середовищу.

На території України функціонує понад 1 700 промислових об'єктів, на яких зберігається або використовується понад 300 000 т небезпечних хімічних речовин. У зонах ймовірного хімічного зараження від цих об'єктів розміщено понад 250 адміністративно-територіальних одиниць, у яких мешкає близько 20 000 000 осіб. В Україні діє понад 1 500 вибухо- і пожежонебезпечних виробництв, на яких зосереджено понад 13 600 000 т твердих та рідких небезпечних речовин. Більшість вибухо- і пожежонебезпечних об'єктів розташована в центральних, східних та південних областях країни [1].

Зростання ризику виникнення НС в Україні має додаткові підстави через економічну скруту: збільшується частка застарілих технологій і зношення обладнання, скорочується фінансування заходів із модернізації виробничих фондів і на ремонтно-профілактичні роботи, знижується рівень виконавчої і технологічної дисципліни тощо. Відповідно, зростають непродуктивні витрати матеріальних і фінансових ресурсів на локалізацію та ліквідацію НС техногенного характеру. Заходи щодо запобігання і реагування на техногенні та природні НС в Україні недостатньо ефективні.

Унаслідок цього сукупні розміри прямих й опосередкованих втрат від вражаючих факторів НС техногенного і природного характеру щороку зростають на 10–30% [1]. Відповідно, існує нагальна потреба у реформуванні наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки з метою ефективної реалізації превентивної функції системи цивільного захисту.

Теоретичну базу дослідження склали наукові праці фахівців у галузі публічного права: А.І. Берлача, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, М.В. Лошицького, Н.Н. Нижник, В.І. Олефіра, О.П. Орлюк, Д.М. Павлова, Н.Ю. Пришви, Л.А. Савченко, А.Г. Чубенка та інших.

Метою статті є правовий аналіз проблематики оптимізації механізму наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки та розробка на цій основі пропозицій до чинного законодавства.

Предметом дослідження є врегульовані правовими нормами суспільні відносини, які виникають у процесі наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки.

Проведення компаративного дослідження з питань організації та правового регулювання відносин у сфері забезпечення техногенної та пожежної безпеки в Європейському Союзі та Україні, дає змогу констатувати можливість пом'якшення регуляторного впливу держави щодо суб'єктів господарювання й доцільність дерегуляції підприємницької діяльності шляхом зменшення обсягу заходів державного нагляду (контролю) та тиску на суб'єктів господарювання у цій сфері. Такі кроки сприяють також скороченню значною мірою бюджетних видатків на утримання відповідних штатних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) та забезпечення наглядових процедур.

Відповідно, існує потреба внесення змін до Кодексу цивільного захисту України [2], в якому необхідно чітко визначити, що органи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки в обов'язковому порядку проводять планові перевірки лише суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику та державних установ. Кількість таких суб'єктів господарювання нині становить близько 39 000, що складає лише 13,6% від загальної кількості. При цьому в перспективі їх чисельність має бути зменшена завдяки внесенню змін до Порядку розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику [3].

Крім того, для суб'єктів господарювання з середнім та незначним ступенем ризику має бути запроваджена альтернатива плановим заходам державного нагляду (контролю), що дасть змогу не проводити планові перевірки у разі надання суб'єктом господарювання не пізніше, ніж за день до початку планового заходу до центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки або його територіального підрозділу, страхового договору цивільно-правової відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна третім особам або їхньому майну, а також іншим юридичним особам унаслідок надзвичайної ситуації чи пожежі, що може виникнути на об'єкті нерухомості, який їм належить, або об'єкті, який належить до сфери їх управління (користування). У такому разі термін таких перевірок має переноситись на термін дії вказаного страхового договору. Водночас, при запровадженні зазначеного шляху необхідно передбачити залишення права органам контролю проведення позапланових перевірок за наявності підстав, передбачених статтею 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та виділення страховими компаніями певного відсотка коштів, отриманих від страхування цивільно-правової відповідальності суб'єктів господарювання, за шкоду, яка може бути заподіяна третім особам або їхньому майну, а також іншим юридичним особам унаслідок надзвичайної ситуації чи пожежі, на розвиток матеріально-технічної бази пожежно-рятувальної служби (досвід Республіки Польща) та впровадження заходів щодо забезпечення пожежної та техногенної безпеки. На важливості передачі окремих функцій щодо здійснення пожежного нагляду страховим компаніям, що значною мірою сприятиме також мінімізації корупційних ризиків у системі ДСНС України, ми вже акцентували увагу у своїх публікаціях [4].

Іншим важливим напрямком реформування наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки виступає запровадження управління техногенною та пожежною безпекою на основі

ризик-орієнтованого підходу та запровадження європейських стандартів щодо оцінювання й аналізування ризиків пожежної та техногенної безпеки суб'єктів господарювання (досвід країн ЄС, зокрема Італійської Республіки, Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії).

Варто враховувати, що збалансоване вирішення соціально-економічних завдань, проблем цивільного захисту населення, збереження сприятливого стану довкілля і природно-ресурсного потенціалу держави можливе лише за умов застосування науковообґрунтованих кількісних оцінок ризиків виникнення НС техногенного й природного характеру та прогнозування динаміки їх розвитку. Адже одним із головних принципів у сфері захисту населення і територій від НС техногенного характеру в Україні проголошено принцип безумовного надання переваги раціональній та превентивній безпеці. Посилення превентивного характеру управління техногенною та природною безпекою України шляхом запровадження управління ризиками розглядається як розширення й активізація сфери «випередження» загальнодержавного управління і перехід його на якісно вищий рівень. Визначення оцінок ризиків має ґрунтуватися на результатах контролю технічного стану небезпечних техногенних об'єктів, даних моніторингу небезпечних геологічних і гідрометеорологічних процесів, стану природних комплексів тощо, статистичних даних про відмови, інциденти, аварії і НС техногенного характеру, стихійні природні явища, а також на результатах моделювання відповідних небезпечних подій та ситуацій [5, с. 304–305].

Такий підхід дасть змогу регулювати періодичність проведення заходів державного нагляду залежно від розрахункових показників прийнятого рівня ризику для відповідних груп суб'єктів господарювання (наприклад, при запровадженні ефективних заходів протипожежного захисту або інших заходів цивільного захисту, що дозволяють зменшити прийнятий рівень ризику виникнення аварії (пожежі) на об'єкті з високим ступенем ризику, періодичність проведення планових заходів контролю на зазначеному об'єкті може бути зменшена зі щорічної до одного разу на два роки). Відповідно, з метою забезпечення ДСНС України відповідними повноваженнями щодо зменшення заходів державного нагляду необхідно внести відповідні зміни до Кодексу цивільного захисту України, Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки», Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», «Критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожеж-

ної безпеки», затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2012 р. № 306, а також «Порядку ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 956 та законодавства України з питань страхування.

Заслуговує на увагу такий важливий напрямок реформування наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки, як запровадження європейської системи контролю продукції, що має замінити існуючу державну сертифікацію продукції. Необхідність таких змін зумовлена потребою погодження регуляторної практики України у сфері технічного регулювання з вимогами законодавства Європейського Союзу (державна сертифікація скасовується з 01.01.2018 р., пункт ж частина 3 статті 18 Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»).

Нині технічне регулювання (оцінка відповідності продукції після введення в обіг вимогам технічних регламентів, норм, правил, національних стандартів та інших нормативних документів) у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки здійснюється державними органами управління у сфері цивільного захисту в таких державах-членах ЄС як Румунія, Угорська Республіка, Італійська Республіка, Фінляндська Республіка.

Органи державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки мають здійснювати технічне регулювання за відповідністю продукції вимогам Регламенту (ЄС) № 765/2008 Європейського Парламенту та Ради, що встановлює вимоги для акредитації та нагляду за ринком щодо реалізації продукції, та Директиви 2001/95/ЄС Європейського Парламенту та Ради щодо загальної безпеки продукції.

Для забезпечення надання та реалізації ДСНС України вказаних повноважень необхідно доповнити Кодекс цивільного захисту України новою статтею, якою визначити повноваження ДСНС України щодо здійснення технічного регулювання за відповідністю продукції (оцінка відповідності продукції після введення в обіг) вимогам технічних регламентів, норм, правил, національних стандартів та інших нормативних документів у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки. Відповідно до зміненого Кодексу цивільного захисту України у Положенні про ДСНС слід визначити сферу відповідальності щодо здійснення технічного регулювання за відповідністю продукції, надати територіальним дослідно-випробувальним лабораторіям, які є органами з оцінки відповідності, статус окремої юридичної особи, що дасть змогу забезпечити їх формальну незалежність від ДСНС.

Крім того, мають бути внесені доповнення до постанови Кабінету Міністрів України від 01.07.2011 р. № 573 щодо здійснення ДСНС Укра-

їни технічного регулювання за відповідністю продукції вимогам технічних регламентів, норм, правил, національних стандартів та інших нормативних документів у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки.

Розглядаючи питання адаптації законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки до стандартів ЄС, маємо звернути увагу на потребу імплементації Директиви 2012/18/ЄС Європейського парламенту і Ради від 4 липня 2012 р. «Про контроль великомасштабних аварій, пов'язаних із небезпечними речовинами» (СЕВЕЗО III), якою визначено, що нагляд за об'єктами підвищеної небезпеки (далі ОПН) є функцією держави.

Перехід на європейські стандарти щодо ідентифікації ОПН та організації державного нагляду за ними дозволить зменшити наглядовий тиск на суб'єктів господарювання та зосередити увагу держави саме на тих об'єктах, на яких надзвичайні ситуації можуть досягти катастрофічного рівня.

Для імплементації зазначеної директиви пропонується під час розгляду питань, пов'язаних із видачею відповідності органами державної архітектурно-будівельної інспекції сертифікату на об'єкти підвищеної небезпеки, врегулювати питання щодо участі ДСНС України як компетентного органу у підготовці висновків щодо виконання заходів пожежної та техногенної безпеки й погодженні містобудівної і проектної документації на таких об'єктах.

Підсумовуючи вищевикладене, маємо наголосити, що процес дерегуляції і зменшення впливу держави на дотримання суб'єктами господарювання вимог у сфері пожежної та техногенної безпеки відповідає європейській традиції, зокрема антикорупційній, але при цьому створює й певні додаткові ризики, зумовлені несумлінним ставленням окремих суб'єктів до реалізації відповідних превентивних заходів. Відповідно, пропонується частково компенсувати ці ризики посиленням адміністративної відповідальності керівників (власників) підприємств за порушення вимог пожежної та техногенної безпеки, що спричинили виникнення пожежі та надзвичайні ситуації, якими заподіяно шкоду в розмірі, що є невеликим та особливо великим.

Література

1. Бендюг В.І. Система оцінки техногенної безпеки промислових підприємств: методологія та алгоритм розрахунку : автореф. дис. ... канд. техн. наук : спец. 21.06.01 «Екологічна безпека» / В.І. Бендюг ; Нац. техн. ун-т України «Київ. політехн. ін.-т». – К., 2005. – 20 с.
2. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 34–35. – Ст. 458.
3. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснен-

ня планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 № 306 // Офіційний вісник України. – № 30 (27.04.2012 р.). – с. 146. – ст. 1115, код акту 61266/2012.

4. Азаров Ю.Ю. Актуальні питання реформування системи цивільного захисту та Державної служби надзвичайних ситуацій України відповідно до європейських стандартів.

5. Павлов Д.М. Теоретико-правові та організаційні засади забезпечення природно-техногенної безпеки та реалізації функції цивільного захисту в Україні : [монографія] / Д.М. Павлов. – К. : Дніпр. ун-т внутр. справ, 2015. – 416 с.

Анотація

Азаров Ю. Ю. Напрями реформування наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки: погляд на проблему. – Стаття.

У статті досліджуються організаційні та правові питання забезпечення реформування наглядової діяльності у сфері пожежної та техногенної безпеки. Особлива увага приділяється аналізу іноземного досвіду й напрямкам його імплементації до вітчизняного законодавства.

Ключові слова: техногенна безпека, пожежна безпека, цивільний захист, система цивільного захисту, страхування, нагляд, дерегуляція.

Аннотация

Азаров Ю. Ю. Направления реформирования надзорной деятельности в сфере пожарной и техногенной безопасности: взгляд на проблему. – Статья.

В статье исследуются организационные и правовые вопросы обеспечения реформирования надзорной деятельности в сфере пожарной и техногенной безопасности. Особенное внимание уделяется анализу иностранного опыта и направлениям его имплементации в национальное законодательство.

Ключевые слова: техногенная безопасность, пожарная безопасность, гражданская защита, система гражданской защиты, страхование, надзор, дерегуляция.

Summary

Azarov Y. Y. Areas of reform of supervisory activities in the field of fire and technological safety: a look at the problem. – Article.

The article investigates the organizational and legal issues of reform of supervisory activities in the field of fire and technological safety. Special attention is given to the analysis of foreign experience and areas of its implementation to the national legislation.

Key words: technological safety, fire safety, civil defense, civil protection system, insurance supervision, deregulation.