ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) ЗА ДОДЕРЖАННЯМ І ВИКОНАННЯМ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

МЕЛЬНИК Віталій Васильович - здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

https://orcid.org/0009-0001-8274-0517

УДК 342.9

DOI 10.32782/LAW.UA.2022.4.31

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених, з'ясовано сутність понять нагляд та контроль. Здійснено розмежування вказаних термінів в контексті державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки. Встановлено особливості, які розкривають сутність державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки.

Ключові слова: державний нагляд, контроль, пожежна безпека, забезпечення, законодавство.

Постановка проблеми

Додержання та виконання вимог законодавства у сфері пожежної безпеки є фактично неможливим без здійснення державного нагляду (контролю) за відповідним напрямом. При цьому, варто зауважити, що вимоги чинного законодавства у сфері пожежної безпеки є досить широкими та різняться в залежності від галузі застосування. 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 [1]. Саме тому, законодавець висуває досить жорсткі вимоги щодо дотримання пожежної безпеки, які віднаходять своє відображення у Кодексі цивільного захисту України, а також низки інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які в своїй сукупності формують законодавство у відповідній сфері.

Стан дослідження проблеми

Варто відзначити, що проблематика державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки неодноразово потрапляла у поле зору різних науковців. Зокрема їй приділяли увагу: С.І. Бібік, В.М. Гаращук, Т.С. Ківалова, В.Ю. Кобринський, Ю.Р. Лозинський, О.М. Мартин, О.М. Рєзнік, О.Ю. Савіна, А.І. Харчук та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість теоретичних здобутків, в юридичній літературі точиться жвава дискусія щодо сутності державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб визначити поняття та окреслити особливості дер-

жавного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки. Задля досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: з'ясувати сутність понять нагляд та контроль; встановити як розмежовуються вказані терміни в контексті державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки; встановити особливості державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна статті полягає у тому, що в роботі дістало подальшого визначення поняття та особливостей державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки.

Виклад основного матеріалу

Починаючи наукове дослідження варто зауважити, що найбільш загальні вимоги щодо дотримання норм чинного законодавства визначаються «Правилами пожежної безпеки в Україні». Перелік таких вимог є досить широким, а відтак, на нашу думку, їх найбільш доцільно класифікувати наступним чином: 1) в залежності від напрямку забезпечення пожежної безпеки: а) вимоги щодо збереження навколишнього середовища; б) вимоги щодо забезпечення пожежної безпеки на виробництві; в) вимоги побутового характеру; тощо; 2) в залежності від способів та засобів протидії загрозам: а) вимоги щодо превентивного (попереджувального) характеру; б) вимоги щодо порядку гасіння та локалізації пожеж; 3) в залежності від технічного та організаційного забезпечення пожежної безпеки.

Отже, наявність широкого кола вимог щодо дотримання законодавства у сфері пожежної безпеки, обумовлюють особливість та необхідність здійснення державного нагляду (контролю) за відповідним напрямом. Взагалі, нагляд, пише В.М. Гаращук, - це «юридичний аналіз стану справ щодо додержання законності дисципліни в суспільстві, який здійснюється прокуратурою із застосуванням відповідних, наданих їй законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність юридичної чи посадової особи, громадянина» [2, с.54]. У визначенні державного нагляду, яке наводить авторський колектив шеститомної юридичної енциклопедії, зазначається, що це форма державного контролю, спрямована на забезпечення додержання законності, спеціальних норм і загальнообов'язкових правил, закріплених у законах та підзаконних актах. Здійснення державного нагляду передбачає постійний систематичний контроль спеціальних державних органів за діяльністю організацій або осіб, які не підпорядковані їм, з метою виявлення порушень законності. Органи державного нагляду, які мають позадомовні повноваження, можуть застосовувати заходи впливу на об'єкти нагляду в межах своєї компетенції. До повноважень державних органів, що здійснюють нагляд, належать запобігання правопорушенням, припинення таких порушень та притягнення винних осіб до відповідальності [3, с.140]. В.Ю. Кобринський стверджує, що нагляд – це діяльність державних органів зі спостереження за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта з метою: отримання повної, об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на ньому; застосування заходів щодо виявлення, попередження і припинення правопорушень (із правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі в поновленні законності і дисципліни; вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб. У демократичному суспільстві він є однією з найважливіших функцій державного управління. Метою державного контролю є не тільки та не стільки виявлення недоліків, скільки їх своєчасне попередження та виправлення у роботіпідконтрольного об'єкта, поновлення законності та дисципліни [4, с.46].

Варто відзначити, що досить часто в науковій літературі поняття «нагляд» співвідносять із категорією «контроль». У словнику термінів адміністративного права України, контроль розтлумачується, як основний спосіб забезпечення законності та дисципліни

в державі й водночас найважливіша функція держави. Без організації та здійснення контролю ускладнюється ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних структур, оскільки будь-яке рішення у системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не мають сенсу. Контроль ж фактором який дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян взагалі [5, с.181-182].

Контроль, на переконання С.С. Вітвіцького, - це сукупність різних за формою дій, що здійснюються суб'єктами контролю за поведінкою людей (власною поведінкою), відносинами, які виникають у суспільстві, або для встановлення будь-яких наукових та інших пізнавальних цілей при дослідженні об'єктів матеріального світу. Під час здійснення контролю суб'єкт контролю здійснює перевірку і облік того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції. Контроль використовується для перевірки відповідальності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у межах і межах яких вони мають діяти і є одним із найважливіших елементів державного управління та основним засобом забезпечення законності й дисципліни в ньому [6].

О.Ф. Андрійко і В.Б. Авер'янов підкреслюють, що державний контроль є важливим елементом системи державного управління, який дає змогу суттєво впливати на хід управлінської діяльності, коригуючи її у разі виявлення відхилень від визначеного напряму. Значення та важливість державного контролю особливо зростає за нинішніх умов послаблення виконавчої дисципліни, зниження ефективності управлінських рішень, недотримання вимог законодавства. Державний контроль, якому притаманні систематичність, цілеспрямованість, всебічний аналіз інформації про фактичну ситуацію, перевірка відповідності управлінських дій прийнятим управлінським рішенням, вияву результатів впливу на хід управлінської діяльності, служить інтегруючим засобом перевірки загальної спрямованості управління і водночас перевірки досягнення кінцевого результату управлінської діяльності та здійснення її на певних етапах [7, с.427; 8]. Контроль, пишуть науковці, – невід'ємний елемент управлінської діяльності, фактор підвищення її ефективності і подальшого вдосконалення. Недооцінка чи навіть заперечення контролю небезпечне явище, оскільки відсутність «зворотного зв'язку», інформації про дії управлінських рішень, їх виконання та подальшого формування управлінської стратегії може суттєво впливати на всю динамічну систему забезпечення реалізації виконавчої влади [7, с.427; 8].

Проведений вище аналіз дає змогу говорити про те, що нагляд і контроль є схожими за своєю сутністю та змістом поняттям, що в свою чергу породжує наявність ряду дискусій щодо співвідношення цих наукових категорій. У юридичній літературі випадки синонімічного використання термінів «контроль» і «нагляд» далеко не одиничні. Характеризуючи контрольну функцію управління, окремі науковці акцентують увагу на здійсненні її у виді нагляду, протиставляючи або поєднуючи поняття «контроль» і «нагляд» [9, с.292]. Головне, на думку В.М. Гаращука, що відрізняє контроль від нагляду – те, що контролюючий орган, на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи (але аж ніяк ненаглядові) мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності [10, с.455; 11].

О. Скочиляс-Павлів зазначає, що контроль проводять всі органи державної влади незалежно від основних завдань і виду діяльності. Водночас, нагляд є специфічною діяльністю і властивий не всім державним органам. На обсяг контрольної та наглядової діяльності впливають різні чинники. Кожне відомство своєрідне, обсяг контрольної та наглядової діяльності формується певним чином. Іноді контрольна діяльність об'єднується з наглядовою так, що їх важко розмежувати, а іноді в діяльності відбувається переважання ознак нагляду або контролю, в результаті чого виходить, що суб'єкти публічної влади діють, реалізуючи повноваження особливого характеру. Це можуть

бути контрольні або наглядові, або контрольно-наглядові або наглядово-контрольні повноваження [12, с.168].

Контроль, як форма державної діяльності, - слушно пише В.М. Гаращук – відрізняється від нагляду тим, що він повсякденний та безперервний (в основному це стосується відомчого контролю), здійснюється як органами законодавчої та виконавчої влади, судами, так і багаточисельними спеціально створеними для цього контролюючими органами. Прокуратура ж виконує свої наглядові функції по відношенню до непідпорядкованих їй органів державного управління, інших об`єктів. Різною є і нормативна база контролю і нагляду. Але головне, на думку автора, що відрізняє контроль від нагляду – це те, що контролюючий орган, на відміну від прокуратури, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного, а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягати винних до юридичної відповідальності [13, с.12-13]. Цікавою та досить обґрунтованою є наукова позиція С.С. Вітвіцького, який зазначає, що сьогодні використання термінів «контроль» і «нагляд» як синонімів у текстах нормативно-правових актів є поширеним явищем. Таким чином, узагальнює науковець, слід говорити про появу галузевих синонімів, тобто, синонімів, що зустрічаються в певній галузі законодавства. Але необхідно дослідити, чи є ця синонімія загальноприйнятою в усіх галузях законодавства, чи вона зустрічається лише у межах певної групи нормативно-правових актів декількох галузей законодавства [6]. Проведений вище аналіз дає змогу констатувати, що взагалі ототожнювати поняття нагляду і контролю, як загальногалузеві синоніми, - неможливо, оскільки нормами чинного законодавства іноді розрізняються контрольні та наглядові органи за певною сферою. Окрім того, відрізняються їх контрольні та наглядові повноваження та можливість ступеню втручання у діяльність підконтрольного об'єкта. Втім, що стосується безпосередньо представленої проблематики, то нагляд і контроль, на нашу думку, найбільш доцільно розглядати як синонімічні категорії.

Враховуючи важливість та багатоаспектність пожежної безпеки, то контроль за відповідною сферою носить державний характер. Так, В.С. Шестак зазначає, що державний нагляд (контроль) – це самостійна чи зовнішньо ініційована діяльність уповноважених на те суб'єктів, яка спрямована на встановлення фактичних даних щодо об'єктів цього контролю задля визначення їх відповідності (невідповідності) тим правомірним оціночним критеріям, котрі припускають застосування адекватних одержаному результату заходів реагування в унормованому порядку [14, с.7]. Т.В. Маматова пропонує наступне тлумачення державного контролю: по-перше, державний контроль (правова компонента) – це реалізація функції втручання держави в діяльність організацій будь-яких сфер діяльності у разі виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища); по-друге, державний контроль (функціональна компонента) – це процес вироблення коригувальних дій, що базується на порівнянні фактичного та заявленого стану об'єкта відповідно до визначених критеріїв і по-третє, державний контроль (інформаційна компонента) – це виявлення фактів або намірів, що можуть призвести до виникнення загрози безпеці (людини, держави, навколишнього середовища) [15, с. 24].

Висновок

Таким чином, проведений вище аналіз дає змогу констатувати, що державний нагляд (контроль) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки представляє собою врегульовану нормами чинного законодавства діяльність, яка спрямована на виявлення та попередження правопорушень у досліджуваній галузі, а також на оцінку стану дотримання спеціальних норм, правил та вимог, які закріплені у чинному законодавстві України. Враховуючи специфіку досліджуваної сфери державний нагляд має здійснюватися постійно та охоплювати всі аспекти, які стосуються пожежної безпеки.

Таким чином, важливість та значення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства

у сфері пожежної безпеки можна розкрити через такі його особливості:

- здійснювати наглядову (контрольну) діяльність зобов'язані не тільки спеціальні органи державної влади та їх посадові особи, а й безпосередньо суб'єкти господарської діяльності та їх спеціальні структурні підрозділи;
- особливий предмет нагляду (контролю), який включає в себе низку напрямів перевірки та охоплює не тільки всі сфери людського життя, а й природне середовище в цілому;
- нагляд має чітко визначені межі, які обумовлюються: а) предметом нагляду; б) повноваженнями та компетенцією суб'єктів нагляду;
- наявність спеціального набору інструментів та засобів, які використовують спеціально-уповноважені суб'єкти з метою перевірки діяльності підконтрольних об'єктів;
- відповідний нагляд повинен здійснюватися безперервно, на постійній основі;
- реалізація нагляду (контролю) вимагає здійснення належної організаційно-управлінської діяльності.

Література

1. Міллер В., Харчук А. І. Актуальні питання державного регулювання пожежної безпеки в Україні [Електронний ресурс] / О. В. Міллер, А. І. Харчук // Пожежна безпека. 2019. № 35. С. 49-53.

2. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Х.: Фоліо, 2002. 17с.

3. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К. : "Укр. енцикл.", 1998. Т. 2 : Д–Й.–К., 1999. 744 с.

4. Кобринський В. Ю. Адміністративно-правові аспекти визначення поняття контролю / В. Ю. Кобринський // Юридична Україна. 2006. № 12. С. 45–48.

5. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова // Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний університет», К.: Ін Юре. 2014. 520 с.

6. Вітвіцький С. С. Співвідношення термінів «контроль» та «нагляд»: проблеми теорії, аналіз законодавства. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014 № 12 том 1, С.93-96 URL: http://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc12/part_1/28.pdf

7. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 668 с.

8. Потопальський С. В. Адміністративно-правове забезпечення якості освітньої діяльності у закладах вищої освіти системи МВС України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2020. 219 с.

9. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. К.: Атіка, 2003. 576с.

10. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... доктора. юрид. наук : 12.00.07./ Гаращук В.М. Харків, 2003. 412 с.

11. Маслова Я. І. Адміністративно-правові засади управління у сфері автомобільних доріг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2010. 210 с.

12. Скочиляс-Павлів О. Співвідношення контролю та нагляду в діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс] / О. Скочиляс-Павлів // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія : Юридичні науки. 2020. Т. 7, № 3. С. 166-172.

13. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні. Автореф. дис...докт.юрид. наук. Х., 2003.36 с.

14. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні. Автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. 12.00.01. Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2002. 18 с.

15. Маматова Т. Трактування поняття «державний контроль» у сучасному законодавстві України та його уточнення. Вісник державної служби України. 2004. № 1. С. 23–26

АНОТАЦІЯ

З'ясовано, що державний нагляд (контроль) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки являє собою врегульовану нормами чинного законодавства діяльність, яка спрямована на виявлення та попередження правопорушень у досліджуваній галузі, а також на оцінку стану дотримання спеціальних норм, правил та вимог, які закріплені у чинному законодавстві України. Враховуючи специфіку досліджуваної сфери, державний нагляд має здійснюватися постійно та охоплювати всі аспекти, які стосуються пожежної безпеки.

Аргументовано, що важливість та значення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки можна розкрити через такі його особливості: здійснювати наглядову (контрольну) діяльність зобов'язані не тільки спеціальні органи державної влади та їх посадові особи, а й безпосередньо суб'єкти господарської діяльності та їх спеціальні структурні підрозділи; особливий предмет нагляду (контролю), який включає в себе низку напрямів перевірки та охоплює не тільки всі сфери людського життя, а й природне середовище в цілому; нагляд має чітко визначені межі, які обумовлюються: а) предметом нагляду; б) повноваженнями та компетенцією суб'єктів нагляду; наявність спеціального набору інструментів та засобів, які використовують спеціально-уповноважені суб'єкти з метою перевірки діяльності підконтрольних об'єктів; відповідний нагляд повинен здійснюватися безперебійно, на постійній основі; реалізація нагляду (контролю) вимагає здійснення належної організаційно-управлінської діяльності.

Ключові слова: державний нагляд, контроль, пожежна безпека, забезпечення, законодавство.

SUMMARY

It was found that the state supervision (control) of compliance with the requirements of the legislation in the field of fire safety is an activity regulated by the norms of the current legislation, which is aimed at detecting and preventing offenses in the field under investigation, as well as at assessing the state of compliance with special norms, rules and requirements, which are fixed in the current legislation of Ukraine. Given the specificity of the researched area, state supervision should be carried out constantly and cover all aspects related to fire safety.

It is argued that the importance and meaning of state supervision (control) over compliance and fulfillment of the requirements of legislation in the field of fire safety can be revealed through its following features: not only special state authorities and their officials are obliged to carry out supervisory (control) activities, but also directly economic entities and their special structural subdivisions; a special subject of supervision (control), which includes a number of areas of inspection and covers not only all spheres of human life, but also the natural environment as a whole; supervision has clearly defined boundaries, which are determined by: a) the subject of supervision; b) powers and competence of the subjects of supervision; availability of a special set of tools and means used by specially authorized entities for the purpose of checking the activities of controlled objects; appropriate supervision must be carried out without interruption, on a permanent basis; implementation of supervision (control) requires proper organizational and management activities.

Key words: state supervision, control, fire safety, security, legislation.