

УДК 343.32

Павлов Д. М., к.ю.н., доцент, доцент кафедри економіко-правових дисциплін НАВС

### Правові питання управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на основі програмно-цільового підходу

У статті досліджуються стратегічні пріоритети розвитку системи забезпечення природно-техногенної безпеки та управління ризиками надзвичайних ситуацій на основі програмно-цільового підходу та напрями організаційно-правового та фінансового забезпечення цього процесу.

**Ключові слова:** управління ризиками надзвичайних ситуацій, природно-техногенна безпека, цивільний захист, державні цільові програми, бюджетні програми, фінансове забезпечення.

В статье исследуются стратегические приоритеты развития системы обеспечения природно-техногенной безопасности и управления рисками чрезвычайных ситуаций на основе программно-целевого подхода и направления организационно-правового и финансового обеспечения этого процесса.

**Ключевые слова:** управление рисками чрезвычайных ситуаций, природно-техногенная безопасность, гражданская защита, государственные целевые программы, бюджетные программы, финансовое обеспечение.

The article deals with the strategic priorities of system of natural and technogenic safety and risk management of emergency situations on the basis of program-oriented approach and the directions of the legal and financial security of the process.

**Keywords:** risk management of emergencies, natural and industrial safety, civil defense, state targeted programs, budget programs, financial support.

**Актуальність теми.** Забезпечення техногенної та природної безпеки розглядається як основна складова цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, як одна з найважливіших функцій органів державної влади та суб'єктів господарювання. Сучасні тенденції зростання ризиків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру обумовлюють необхідність розвитку єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій на засадах стабільного розвитку суспільства і сучасних принципах управління техногенною та природною безпекою. Одним із пріоритетних напрямів забезпечення безпечної життєдіяльності українського суспільства є посилення рівня превентивності державної політики у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Сучасні науково-методологічні підходи та досвід розвинених країн свідчать, що ефективна модель такого захисту має спиратися на управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. Запровадження кількісних методів оцінки техногенних і природних ризиків є одним із стратегічних напрямів досягнення у державі прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища та об'єктів економіки [1].

Аналіз функціонування державної системи забезпечення техногенної та природної безпеки в Україні свідчить, що сучасні принципи захисту населення і територій впроваджуються в примітивній формі і надзвичайно повільними темпами. Запровадження європейських стандартів безпечної життєдіяльності як одна з вимог євроатлантичної інтеграції України можливе за умов кардинальних концептуальних і методологічних інновацій та інституційних перетворень. Ресурси,

що сьогодні витрачаються нашою державою на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, на кілька порядків перевищують видатки, що виділяються на забезпечення техногенної та природної безпеки. Це є вагомим деструктивним чинником господарського комплексу країни. Запровадження сучасних методів управління техногенними і природними ризиками є одним із шляхів підвищення коефіцієнту корисної дії та конкурентоспроможності економіки України [1].

**Стан наукового дослідження.** Теоретичну базу дослідження склали праці вітчизняних вчених з адміністративного та фінансового права: Ю.Ю. Азарова, Д.А. Бекерської, О.М. Бандурки, І.Л. Бачило, А.І.Берлача, В.Т. Білоуса, Л.В. Борець, Л.К. Воронової, Р.А. Калюжного, А.Т. Ковальчука, В.К. Колпакова, О.Є. Користіна, О.В. Кузьменко, В.І. Куріла, М.П.Кучерявенка, В.І. Олефіра, О.П.Орлюк, П.С. Пацурківського, В.М. Плішкіна, Н.Ю. Пришви, Л.А. Савченко, А.Г. Чубенка та інших.

**Метою** статті є теоретико-правовий аналіз особливостей управління ризиками надзвичайних ситуацій на основі програмно-цільового методу та розробка на цій основі пропозицій до законодавства.

**Предметом** дослідження є врегульовані правовими нормами суспільні відносини, які виникають в процесі управління ризиками надзвичайних ситуацій.

**Виклад основного матеріалу.** Управління ризиками надзвичайних ситуацій, як і будь-який інший вид управлінської діяльності, базується на плануванні. Ще Аристотель вказував на те, що благо залежить від дотримання двох умов – правильного визначення кінцевої мети всякого роду діяльності та відшукування відповідних засобів, що ведуть до кінцевої мети [2, с. 619].

Слід відзначити, що з огляду на реальні економічні можливості держави, механізм управління ризиками надзвичайних ситуацій різної генези як важливий елемент системи цивільного захисту повинен бути максимально ефективним з точки зору порівняння витрат на його заходи та отриманих результатів. Результативне управління ризиками надзвичайних ситуацій та розвиток системи цивільного захисту можливі лише у контексті реалізації комплексних державних цільових програм, які повинні бути адекватно забезпечені фінансовими ресурсами за рахунок відповідних бюджетних програмах.

Як науковці, так і практики погоджуються з тим, що квінтесенцією ідеї програмно-цільового методу є зосередження уваги не лише на існуючих ресурсах, а й на тому як найефективніше їх використати з метою отримання конкретних результатів. Фактично, програмно-цільовий метод складання бюджету передбачає максимально раціональний підхід до формування бюджетних показників. Цей процес починається із зосередження уваги спершу на результатах, яких необхідно досягти в державному секторі, а вже потім ставиться питання про те, які ресурси потрібно найефективніше використати для досягнення намічених результатів і в який спосіб [3].

Спробуємо застосувати цю методологію у ході дослідження проблематики управління ризиками надзвичайних ситуацій. Розглядаючи основні результати, на які орієнтована система цивільного захисту, маємо враховувати, що сучасна парадигма гармонізації життєдіяльності суспільства ставить на меті підвищення якості життя і задоволення потреб як нинішнього, так і майбутніх поколінь. Умовою

досягнення цього є створення кожною державою національної системи управління безпекою суспільного розвитку, складовою якої є система управління техногенною та природною безпекою. Збалансоване вирішення соціально-економічних завдань, проблем цивільного захисту населення, збереження сприятливого стану довкілля і природно-ресурсного потенціалу держави можливе лише за умов застосування науково обґрунтованих кількісних оцінок ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та прогнозування динаміки їх розвитку.

Загальноприйнятою у світовій практиці мірою небезпеки для життєдіяльності населення, функціонування об'єктів економіки є ризик. Застосування показника ризику дозволяє порівнювати дію шкідливих і небезпечних чинників різної природи і різного виду, визначати з урахуванням внеску кожного окремого чинника інтегральний ступінь небезпеки будь-якого об'єкту, системи, технології, проекту, діяльності, процесу тощо. Процес управління безпекою повинен включати ідентифікацію факторів ризику, оцінку ризику, управління ризиком. Ідентифікація факторів ризику передбачає виявлення всіх джерел небезпеки (загроз), подій, ініціюючих виникнення аварій або надзвичайних ситуацій, опис об'єкту та існуючих засобів захисту, можливих сценаріїв перебігу подій та їх ранжування. Оцінка ризику — це процес визначення ймовірності виникнення негативної події (аварії) протягом певного періоду та масштабності наслідків для здоров'я людей, майна та навколишнього природного середовища. Кількісне значення ймовірності виникнення негативної події визначається на основі статистичних даних, або теоретичних моделей. Оцінка наслідків аварій здійснюється за допомогою математичного моделювання за всіма можливими сценаріями розвитку аварій. Оцінка ризику — ключова ланка визначення рівня небезпеки. Знаючи ймовірність аварій та очікувану величину втрат, можна уникнути важких аварій та катастроф, послабити їхню силу, передбачити ефективні компенсаційні механізми. Процес управління ризиком може ґрунтуватися на виборі рівня ризику в межах від мінімального (який вважається досить малим) до максимально припустимого, який повинен бути економічно обґрунтованим, виходячи з існуючих обмежень на ресурси і час. Головними елементами цієї діяльності є визначення достатності превентивних заходів для забезпечення стійкості небезпечного об'єкта до зовнішніх впливів та оптимальний розподіл обмежених матеріальних і фінансових ресурсів [1].

Ядром державної системи управління техногенною та природною безпекою і, відповідно, управління техногенними і природними ризиками мають стати економічні механізми. Їхнє призначення — утворити економічний фундамент функціонування цієї системи на всіх рівнях управління безпекою, починаючи від об'єктового і закінчуючи загальнодержавним. В Україні необхідно удосконалити існуючі і ввести в дію всі ті інші економічні регулятори, які знайшли застосування у світовій практиці, а саме, податки, штрафи за шкідливі і небезпечні технології, санкції (відшкодування збитків, компенсація), страхування, фонди, пільги, тощо. Комплекс економічних механізмів регулювання має забезпечити оптимальний баланс економічних витрат і рівня техногенної та природної безпеки в умовах обмежених ресурсів у державі. Метою економічного регулювання є акумуляція і реалізація превентивних за своїм характером витрат, які мають бути спрямовані на зниження техногенних і природних ризиків для населення, територій, соціальних, техногенних і природних об'єктів [1].

Враховуючи запровадження у бюджетному процесі програмно-цільового методу, видатки на забезпечення природно-техногенної безпеки наразі фінансуються у межах відповідних бюджетних програм. Зважаючи на поширення практики бюджетування, орієнтованого на результат, у тому числі на основі програмно-цільового підходу, окремі науковці пропонують виокремлення окремого методу використання коштів — програмно-цільового [3, с. 5]. Підтримуючи в цілому таку пропозицію, А.Г. Чубенко відзначає, що при такому підході поза увагою залишаються інші сучасні методи використання бюджетних ресурсів, які можливі в умовах бюджетування, орієнтованого на результат. З огляду на це, правильніше, на нашу думку, вести мову про існування результативно-програмного методу використання коштів, який краще відображає специфічну природу та зміст сучасних бюджетних технологій. При цьому слід враховувати, що фінансування будь-яких програм здійснюється через відповідальних виконавців, які мають статус розпорядників бюджетних коштів, але при цьому кошти виділяються саме на реалізацію певної програми, виконавцями якої може бути відразу декілька суб'єктів [4, с. 260-262] (наприклад у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки — Міністерство внутрішніх справ, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Міністерство оборони, Служба безпеки України, інші центральні органи виконавчої влади).

Слід відзначити, що з огляду на реальні економічні можливості держави, система заходів, спрямована на забезпечення природно-техногенної безпеки, повинна бути більш раціональною та ефективною з точки зору порівняння витрат та отриманих результатів, що у свою чергу обумовлює обрання пріоритетів розвитку механізму забезпечення безпеки. Вирішення завдань розвитку цього механізму наразі можливе лише у контексті реалізації комплексних державних цільових програм, які повинні бути відображені у відповідних бюджетних програмах [5, с. 38-40].

В той же час, у питаннях фінансового та матеріально-ресурсного забезпечення суб'єктів забезпечення природно-техногенної безпеки домінуючим залишається “витратний підхід”, коли необхідні обсяги забезпечення визначаються не цілями підрозділів та служб МВС, ДСНС, Міністерства оборони, а стандартними нормативами кошторисно-бюджетного забезпечення на відповідну штатну одиницю, захід тощо. Враховуючи перехід до фінансування органів влади за програмно-цільовим методом, ми підтримуємо пропозицію О.І. Деревчуку щодо доцільності здійснення фінансування видатків за державними цільовими та бюджетними програмами лише за умови дотримання виконавцями програм відповідних кількісних та якісних результативних показників. При такому підході розмір забезпечення буде безпосередньо залежати не від кількості співробітників, а від обсягу та складності виконуваних ними завдань і функцій [3].

Відразу маємо наголосити на тому, що кількість загальнодержавних програм, безпосередньо присвячених реалізації функції забезпечення природно-техногенної безпеки, є незначною. Серед них особливо слід відзначити Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру на 2013-2017 роки, затверджену Законом України від 7 червня 2012 року № 4909. Метою цієї програми визначено послідовне зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, підвищення рівня безпеки населення і захищеності територій від наслідків таких ситуацій. Програма передбачає здійснення першочергових заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій за такими напрямками: 1) інженерний

захист територій від надзвичайних ситуацій; 2) запобігання виникненню та ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах і територіях, що характеризуються незадовільним техногенним та екологічним станом; 3) очищення територій від вибухонебезпечних предметів; 4) реабілітація територій, забруднених внаслідок військової діяльності; 5) гідрометеорологічне забезпечення; 6) матеріально-технічне переоснащення органів управління та сил цивільного захисту; 7) підвищення ефективності оперативного та комплексного реагування на надзвичайні ситуації [6].

Правове регулювання відносин у сфері управління ризиками надзвичайних ситуацій та фінансування забезпечення природно-техногенної безпеки є недостатнім і не відповідає методології програмно-цільового бюджетування. На нашу думку, кожній державній цільовій програмі у цій сфері повинна відповідати бюджетна програма. В іншому випадку реально оцінити ефективність використання бюджетних коштів фактично неможливо, особливо у випадках, коли у державних цільових програмах використовуються одні результативні показники, а в бюджетних — інші. Потребують перегляду і самі критерії оцінки виконання програм.

Наприклад, у вже згаданій раніше Загальнодержавній цільовій програмі захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру на 2013-2017 роки у якості показників використовуються: кількість здійснених заходів у відсотках, площа побудованих об'єктів та приведеної у безпечний стан території, кількість приведених у безпечний екологічний стан об'єктів, кількість переоснащених підрозділів, одиниці сформованого матеріального резерву ДСНС України тощо. У якості очікуваних результатів використовуються аналогічні кількісні показники, наприклад кількість проведених протизсувних робіт, кількість відремонтованих судноплавних гідротехнічних споруд (шлюзів), площа території, забрудненої боєприпасами та іншими вибухонебезпечними предметами, приведеної у безпечний стан, кількість підрозділів оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та державних аварійно-рятувальних служб ДСНС України, у яких проведено технічне переоснащення тощо [6]. Водночас, у Програмі відсутні окремі якісні результативні показники, зокрема рівень задоволення населення роботою служб цивільного захисту, імідж служби, оцінка населенням рівня безпеки тощо.

Крім того, фактично не враховуються показники щодо управління ризиками НС та проведеної превентивної роботи, хоча одним з основних принципів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру в Україні проголошено саме принцип безумовного надання переваги раціональній та превентивній безпеці. Маємо відзначити, що посилення превентивного характеру управління техногенною та природною безпекою України шляхом запровадження управління ризиками на основі програмно-цільової методології має стати вагомим чинником підвищення рівня національної безпеки.

Враховуючи проблеми реалізації державних цільових програм, пов'язаних із забезпеченням природно-техногенної безпеки, ми підтримуємо пропозицію щодо необхідності внести зміни до Закону України «Про державні цільові програми», у якому має бути передбачено обов'язковість відповідності державних цільових програм бюджетним програмам та визначені вимоги до кількісних і якісних результативних показників програм. Крім того, з урахуванням надзвичайно складної ситуації, яка склалася у секторі безпеки та оборони, у Бюджетному кодексі доцільно закріпити особливості розробки та виконання бюджетних програм, які пов'язані із забезпеченням національної безпеки [7, с. 309-313].

Як відзначається у науково-аналітичних джерелах, сам факт наявності державних цільових програм, виступає як спроба держави і громадськості дати відповідь на запитання, а кому потрібні бюджетні програми, в яких є розпорядники та одержувачі [8]. При цьому, аналіз державного бюджету на 2015 та попередні роки, починаючи з 2004 року, коли було прийнято Закон України «Про державні цільові програми», вказує на те, що державні цільові програми і досі не виконують цю функцію, оскільки в грошовому вимірі більшість бюджетних програм не замовлені якимось державними цільовими програмами.

Механізм фінансування видатків у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки та управління ризиками, як і система бюджетного прогнозування та планування в Україні в цілому, характеризується комплексом фундаментальних проблем [9]. Основними з них є відірваність бюджетного планування від загальнодержавного планування, значний розрив між бюджетним прогнозуванням та плануванням (особливо середньостроковим) на різних рівнях державного управління, викривлення змісту окремих елементів системи бюджетного планування і прогнозування (досить часто програмно-цільовий метод застосовується з некоректно обраною системою показників результативності). Крім того, середньострокове бюджетне прогнозування в Україні виконує, у більшій мірі, декларативну функцію [9].

Найважливішим кроком, спрямованим на удосконалення механізму управління ризиками надзвичайних ситуацій та забезпечення цивільного захисту, має стати посилення інтеграції державного і бюджетного планування. Як ми вже відзначили раніше, на даний час в Україні навіть затвердження цільової програми ще не означає, що для її реалізації у бюджеті буде передбачене відповідне фінансування. Для того, щоб отримати кошти, замовнику необхідно домагатися включення державної програми до переліку державних (цільових) програм, які виконуються у межах бюджетних програм. У таких умовах існує ризик, що під час складання бюджету не буде врахований бюджетний запит замовника державної програми і вона залишиться непрофінансованою. У цьому контексті доцільним є впровадження практики, за якої перед прийняттям державної цільової програми замовник державної програми має узгодити з Міністерством фінансів України бюджетну програму, у рамках якої вона буде фінансуватися, або подавати запит з новою бюджетною програмою, спрямованою на фінансування виключно державної цільової програми [9].

**Висновки.** Запровадження в Україні управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру потребує розроблення національної стратегії управління ризиками. Досягнення прийнятних рівнів ризиків на всій території держави є довгостроковим національним завданням, яке має здійснюватися поетапно. В першу чергу, необхідне зниження ризиків найбільш небезпечних джерел надзвичайних ситуацій. Наступним кроком є забезпечення середнього ризику на всій території нашої держави на рівні нормативу прийнятого ризику розвинених країн. Нарешті, здійснення вирівнювання значень ризику до прийнятого рівня по всій території країни шляхом зниження його в тих регіонах, які є найбільш небезпечні для життєдіяльності населення і ведення господарської діяльності. Ефективною є така стратегія управління ризиками, яка передбачає як зниження ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій, так і зменшення розмірів можливих втрат від них [1]. В основу реалізації зазначеної стратегії має бути покладений програмно-цільовий метод як планування, так і бюджетування. Адже орієнтовані на результат технології бюджетування, є найбільш сучасними та результативними формами

утворення та використання публічних фондів коштів. В той же час, програмно-цільова методологія в багатьох випадках використовується у поєднанні з традиційним («витратним») підходом, що фактично нівелює більшість її переваг. Важливою проблемою є також неузгодженість державних цільових та бюджетних програм у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки.

З метою підсилення цільового характеру використання бюджетних коштів та отримання максимальних результатів від ресурсів, залучених у сектор безпеки, необхідно внести відповідні зміни до Бюджетного кодексу України з метою деталізації класифікації видатків бюджету. Слід також зазначити, що врегулювання бюджетної класифікації саме Бюджетним кодексом істотно сприятиме оптимізації та уніфікації бюджетних видатків.

Крім того, враховуючи іноземний досвід [10], доцільним видається закріплення у Бюджетному кодексі України норми про те, що кожному публічному нормативному зобов'язанню, довгостроковій державній цільовій програмі (підпрограмі), проекту щодо здійснення бюджетних інвестицій, що підпадає під встановлені Кодексом критерії, присвоюються унікальні коди цільових статей і (або) видів видатків відповідного бюджету. Внесення такої норми у вітчизняний кодекс дозволить забезпечити відповідність між державними цільовими і відповідними бюджетними програмами, в тому числі у сфері забезпечення національної безпеки.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Концепція управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру (проект). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mns.gov.ua/content/education\\_kurns.html](http://www.mns.gov.ua/content/education_kurns.html)
2. Аристотель. Соч. В 4-х томах. – М.: Мысль, 1983.-Т.4. – 830 с. - С.619.
3. Деревчук О.І. Правові засади фінансування Міністерства внутрішніх справ із використанням програмно-цільового методу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Деревчук Олег Іллій – К., 2011. – 20 с.
4. Чубенко А.Г. Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту в Україні: [моногр.] / Чубенко А.Г. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2011. – 460 с.
5. Чубенко А.Г. Застосування програмно-цільового методу бюджетного фінансування видатків у сфері цивільного захисту / Чубенко А.Г. // Право України. – 2007. – № 12. – С. 38-40.
6. Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки: Закон України від 7 червня 2012 року № 4909 // Урядовий кур'єр від 25.07.2012. – № 131.
7. Чубенко А.Г. Організаційно-правові засади фінансового забезпечення реалізації програм розвитку системи цивільного захисту / А.Г. Чубенко // Митна справа. – № 6 (72). – 2010. – Частина 2. – С. 309-313.
8. Бабанін О., Любич А. Включення програм до переліку державних (цільових) програм, які виконуються в межах бюджетних програм: практика сьогодення. Аналітичний огляд експертів ГО «Фундація «Відкрите суспільство» 19 липня 2012 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.deputat.org.ua/old/www.senado.gov.br/web/secsdefa/vr\\_analit\\_p3.htm](http://www.deputat.org.ua/old/www.senado.gov.br/web/secsdefa/vr_analit_p3.htm)
9. Молдован О.О. Щодо оптимізації процесів бюджетного прогнозування та планування в Україні. Аналітична записка. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1089/>
10. Організаційно-правові засади забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [Текст]: Монографія / [Павлов Д.М., Азаров Ю.Ю., Чубенко А.Г.]; – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2014. – 150 с.