

**Корсун Т. В.,**

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту

Академії фінансового управління

Міністерства фінансів України

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

Сучасні проблеми Закарпаття, техногенні аварії на шахтах, щоденні людські втрати на автошляхах створюють для України високий рівень ризику соціальної, екологічної та техногенної небезпеки. Утримання Україною протягом 30 років неприпустимого рівня ризику на виробництві вказує на те, що питання забезпечення техногенної та екологічної безпеки вирішується недостатньо<sup>1</sup>. Відсутність налагодженого організаційно-економічного механізму впливу держави на забезпечення безпеки підтверджується щорічними втратами від стихійних лих, промислових аварій, екологічних катастроф. Стовідсоткову безпеку в технічній, екологічній та виробничій сферах реально забезпечити дуже важко. Тому реалізацію основної мети системи цивільного захисту — “забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та довкілля від негативних наслідків”<sup>2</sup> закладено в нових принципах регулювання безпеки, що неможливо здійснити без спеціальної системи засобів.

**Система засобів забезпечення цивільного захисту.** Ефективне та якісне забезпечення цивільного захисту (ЦЗ) через управління техногенно-природною безпекою, формування концепції управління безпекою на основі ризикорієнтовного підходу, попередження та ліквідація виникнення надзвичайних ситуацій на рівні адміністративних одиниць, господарських суб'єктів розкриті в роботах Г. М. Плосконос<sup>3</sup>, В. В. Бегуна, Є. Хлобистова<sup>4</sup>.

Для ефективного регулювання сфери цивільного захисту досить важливий правильний вибір методів та інструментарію державного регулювання. Регулювання у сфері цивільного захисту має здійснюватися адміністративними, економічними, законодавчими методами під керівництвом органів управління різного рівня для забезпечення дієвої економічної відповідальності за припустимий рівень ризику та водночас стимулює використання безпечних технологій в сучасній техносфері.

---

<sup>1</sup> Бегун В.В. Про необхідність розрахунків сил і засобів рятувальних підрозділів на основі аналізу ризику / В.В. Бегун — К.: ІДУЦЗ УЦЗУ, — 2008. — С.44 — 48.

<sup>2</sup> Закон України “Про правові засади цивільного захисту” від 24.06.2004 № 1859-IV// ВВР. — 2004. — № 39. — Ст. 488.

<sup>3</sup> Плосконос Г. М. Особливості економічного механізму управління техногенною безпекою/Г. М. Плосконос // Актуальні проблеми економіки. — 2003. — №8. — С.164 —173.

<sup>4</sup> Хлобистов Є. Соціально-економічне дослідження надзвичайних ситуацій техногенного і природного походження / Є. Хлобистов, С. Волошин // Регіональна економіка. — 2000. — №3. — С. 213 — 218.

Розроблення управлінських рішень у сфері ЦЗ – це процес, який повинен забезпечувати виконання функцій управління:

- планування та підготовку заходів, рекомендацій стосовно завдань захисту, прояву небезпеки та її наслідків і визначення ресурсного забезпечення для виконання цих заходів;
- організацію та координацію дій в умовах надзвичайної ситуації (НС), правильний підбір і розосередження кваліфікаційних спеціалістів за зонами ураження;
- прогнозування, розроблення та пошук альтернативних варіантів ліквідації НС, вибір кращого з них, прийняття рішень;
- виконання наглядових та контрольних функцій, проведення ліцензування, декларування безпеки небезпечних виробництв.

Центральне місце в адміністративно-регуляторному впливі на діяльність цивільного захисту належить комплексу національних стандартів, які встановлюють вимоги, норми, правила, методи, спрямовані на забезпечення безпеки населення, об'єктів економіки, довкілля, органів управління, сил реагування. Зокрема, це:

- а) *державні стандарти України (ДСТУ), технічні умови, міждержавні, державні, будівельні норми (ДБН), СНіП;*
- б) *нормування, тобто повноваження щодо розробки й затвердження критеріїв, норм, правил та вимог з безпеки*<sup>5</sup>.

*Технологія забезпечення безпеки* потенційно небезпечних підприємств (ПНП) включає такі засоби державного регулювання:

- встановлення норм безпечності та вимог;
- ідентифікацію небезпечних речовин підприємства (ідентифікацію факторів ризику, оцінку ризику);
- процедури страхування чи самострахування залежно від обсягу завданих збитків;
- декларування об'єктів підвищеної небезпеки (оцінку небезпеки, зон можливого ризику, розташування небезпечних об'єктів, подальшу експлуатацію, затвердження ПЛАСів, обсягів відповідальності, страхові тарифи, резерв матеріальних ресурсів підприємства внаслідок НС). Декларування є не лише організаційно-правовим механізмом у забезпеченні техногенної безпеки, а й прогнозно-економічним, оскільки система прийняття чи неприйняття ризику зобов'язує або відшкодовувати власні збитки, або знизити ризик до нульової позначки;
- науково-технічну експертизу поданої декларації (технічне обстеження об'єктів, оцінку проектів, рівень прийнятого техногенного ризику)<sup>6</sup>;
- ліцензію – спеціальний дозвіл на початок роботи та на види діяльності об'єкта підвищеної небезпеки з обслуговування об'єктів, машин,

---

<sup>5</sup> Надзвичайні ситуації : зб. норм.-техн. док. – К.: Чорнобильнженерінформ. – т. 5. – 2007. – С. 10–11.

<sup>6</sup> Про об'єкти підвищеної небезпеки : закон України від 18.01.2001 № 2245-III// Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.

механізмів підвищеної небезпеки, що може призвести до виникнення надзвичайних ситуацій. Ліцензія підтверджує спроможність організації, підприємства бути суб'єктом економічної діяльності у сфері, де експлуатуються вибухо-, пожежо-, хімічно небезпечні речовини, магістральний, нафтогазовий, трубопровідний транспорт тощо. Ліцензія, крім правових функцій, виконує інспектуючу та контролюючу функції з дотримання суб'єктом господарювання ліцензійних вимог та умов у сфері цивільного захисту.

**Напрямки удосконалення системи засобів.** Сукупність засобів державного впливу об'єднує нормативно-правові, економічні, організаційні та адміністративні засоби.

Економічні методи:

- *економічне стимулювання* росту рівня безпеки – це пільгове оподаткування, кредитування, зменшення величини амортизаційних відрахувань шляхом вирішення проблем забезпечення безпеки, втілення нових програм, систем, безпечних технологій виробництва, відрахування в страхові фонди тощо;
- *впровадження лізингу* як основного оздоровчого інвестиційного механізму щодо забезпечення сприятливого функціонування, оновлення основних фондів техносфери, альтернативний варіант оснащення системи МНС спеціальною технікою, засобами аварійно-рятувального, аварійно-оперативного призначення;
- *впровадження інновацій у процесі* управління ризиком – шляхом просування нових технологій, нових матеріалів, що може бути прийнятим чи неприйнятим в навколишньому середовищі, окремим господарством, споживачем і врахованим при обґрунтуванні реалізації інноваційного продукту чи проекту<sup>7</sup>;
- *перерозподіл* інвестиційних ресурсів.

Адміністративні засоби орієнтовані на забезпечення економічної відповідальності, пов'язаної зі стягненням штрафів, позовів на суб'єкти господарювання за підвищення рівня припустимого ризику, генерованого системами, об'єктами, технологіями окремих підприємств, галузей. Невиконання вимог, приписів щодо промислової, екологічної, ядерної, радіаційної безпеки, у сфері будівництва та в безпеці гідротехнічних споруд теж є підставою для накладання та стягнення штрафів.

Компенсація нанесених збитків чи втрат забезпечується:

- 1) *пріоритетним* розподілом бюджетних коштів із забезпеченням деталізації видатків сфери бюджету за різними рівнями<sup>8</sup>;
- 2) *створенням резерву* трудових, матеріальних, фінансових ресурсів держави, місцевих держадміністрацій, підприємств відповідно до

<sup>7</sup> Про правовий режим надзвичайного стану : закон України від 16.03.2000 № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

<sup>8</sup> Чубенко А. Концептуальні засади удосконалення системи фінансування цивільного захисту/ А. Чубенко // Право України, 2006, № 3. – С.46 –48.

всіх режимів, що стосуються надзвичайних ситуацій в період їх прогнозування, запобігання, ліквідації;

3) *створенням позабюджетних фондів* за рахунок:

- розширення ринку страхування населення та території від техногенних, природних катастроф;
- створення спеціального власного фонду МНС за рахунок додаткових платних послуг, які надаються аварійно-рятувальними службами<sup>9</sup>. До них входять: експертиза стану пожежної безпеки об'єктів, будівель, споруд, приладів, обладнання та продукції; проведення пожежно-технічних обстежень об'єктів, що підлягають обов'язковому чи добровільному страхуванню від різних ризиків; розроблення інструкцій, планів евакуації, інших нормативних документів з пожежної безпеки для підприємств<sup>10</sup>.

Організаційні засоби ЦЗ орієнтовані на забезпечення оперативного реагування на державному та регіональному рівнях і є вирішальними при ліквідації НС, прийнятті адекватних рішень та проявляються в досить широкому діапазоні їх режимного функціонування, а саме:

- повсякденній діяльності;
- підвищеній готовності;
- надзвичайному режимі;
- післянадзвичайному режимі.

Кожний режим має набір цілей, способи їх вирішення.

*Перший режим* характеризується відсутністю небезпек, має прогнозований, планово-передбачуваний характер. Джерелами інформації для режиму повсякденної діяльності є:

- *наспортизація* потенційно небезпечних об'єктів (ПНО), регіонів, державний реєстр ПНО, що систематизує, аналізує та узагальнює дані про всі наявні потенційно небезпечні об'єкти господарювання на території України<sup>11</sup>;
- *база моніторингу* паводкових ситуацій, лісових пожеж в Україні і сусідніх державах, гідротехнічного стану споруд водосховищ;
- *накопичена база даних* надзвичайних ситуацій зі сценаріями змін, динамікою стану об'єкта, достовірності прогнозу для коригування управлінських рішень;
- *інформаційна база* стану потенційно небезпечних об'єктів та територій (ПНОТ);

---

<sup>9</sup> Про затвердження переліку додаткових платних послуг, які надаються аварійно-рятувальними службами : постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 № 644 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 21. – Ст. 1022.

<sup>10</sup> Про правові засади цивільного захисту : закон України від 24.06.2004 № 1859-IV// Відомості Верховної Ради України.– 2004. – № 39. – Ст. 488.

<sup>11</sup> Про затвердження переліку додаткових платних послуг, які надаються аварійно-рятувальними службами : постанова Кабінету Міністрів України від 17.05.2002 № 644 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 21. – Ст. 1022.

- методи вимірювання та моделі прогнозування, що містять нормативно-правові акти методів вимірювання, професійної підготовки спеціалістів, дані про прилади, засоби контролю.

*Другий режим* характеризується у Законі України “Про правові засади цивільного захисту”<sup>12</sup> як режим підвищеної готовності ЦЗ за наявності потенційної загрози виникнення надзвичайної ситуації, яка вказує на можливі ознаки погіршення виробничо-промислового, радіаційного, хімічного, біологічного, гідрогеологічного, гідрометеорологічного становища. Часова інформаційна обмеженість між проявом ознак НС та протидією уражаючим чинникам є особливістю цього режиму, має миттєвий характер. Тому основним пріоритетом цього етапу є вибір та розробка оптимальних рішень, які базуються на принципах зіставлення зі схожими, стереотипними ситуаціями, створення альтернативного варіанта організації протидії можливій надзвичайній ситуації.

*Третій надзвичайний режим* – це виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, великих пожеж, застосування засобів ураження)<sup>13</sup>. До нього входять засоби управління ЦЗ:

- постійний *аналіз* та контроль фактичного стану небезпеки;
- *оперативність прийняття рішень* щодо уточнення проведення інженерно-технічних, організаційних заходів захисту від НС;
- своєчасність *проведення аварійно-рятувальних, невідкладних робіт* у місцях масового ураження;
- *оцінка стійкості об’єктів економіки*, що знаходяться на території, де виникла НС, до уражаючих факторів.

Реалізація зазначених засобів здійснюється з урахуванням:

- класифікації ситуації за ієрархічними рівнями з урахуванням причин, масштабів збитків, варіантів забезпечення безпеки в зонах ураження;
- досліджень та прогнозування можливого перебігу НС, оцінки фінансових, матеріальних, інженерно-технічних, транспортних, медичних ресурсів для проведення термінових робіт;
- постійної координації дій аварійно-відновлювальних, оперативно-рятувальних служб та інших задіяних підрозділів відповідно до обставин НС;
- диференціації територій в зонах небезпеки, переліку невідкладних заходів за окремими напрямками.

*Надзвичайний четвертий режим* має такі ознаки: припинення впливу на довкілля уражаючих факторів; відновлення функціонування об’єктів економіки; встановлення системи життєзабезпечення населення; погашення

---

<sup>12</sup> Про правові засади цивільного захисту : закон України від 24.06.2004 № 1859-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 39. – Ст. 488.

<sup>13</sup> Про правовий режим надзвичайного стану : закон України від 16.03.2000 № 1550-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

збитків як суб'єктам господарської діяльності, так і постраждалому населенню. Для цього режиму характерні:

- проведення аварійно-відновлювальних та оперативно-рятувальних робіт в зонах НС;
- відновлення норм життєзабезпечення населення: транспортного сполучення, електро-, газо- водопостачання, телефонного зв'язку;
- визначення порядку матеріального постачання (одягу, харчування);
- підрахунки завданих збитків.

Недостатня ефективність державного впливу на НС обумовлюється:

- *неповною інформацією* про наявні загрози техногенного, природного характеру з динамікою прогнозу;
- *низькою оперативністю* ліквідації НС через недостатнє фінансування заходів резервного фонду Кабінету Міністрів України, що уповільнюється наданням статусу надзвичайної події;
- *розгортанням управління* безпекою потенційно небезпечних об'єктів лише на мікрорівні;
- *зниженим ступенем декларованості* потенційно небезпечних об'єктів через невтручання органів державного управління в їх діяльність;
- *відсутністю регулювання* ступеня виникнення техногенного, природного ризику інженерними, економічними, медичними засобами та нормами.

У проекті кодексу “Про цивільний захист України” важливою ланкою механізму управління сферою цивільного захисту є його організаційна структура – *єдина система цивільного захисту*, представлена як сукупність органів управління та підпорядкованих їм сил і засобів. До неї входять фонди фінансових, медичних та матеріально-технічних ресурсів, системи зв'язку (оповіщення та інформаційного забезпечення), система моніторингу. У межах цієї структури створюються функціональні підсистеми, підпорядковані спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади – МНС України, функціональним та територіальним органам управління. До основних завдань МНС належать не лише координація роботи центральних і місцевих органів, а й розроблення проектів державних програм та прогнозів, затвердження чи узгодження технічних нормативів, стандартів, вимог, організація наукових досліджень, налагодження міжнародного співробітництва, забезпечення діяльності підпорядкованих служб необхідними фінансовими, матеріальними, технічними ресурсами. Відповідно до поставлених завдань МНС України забезпечує виконання стратегічної функції – реалізацію державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру і від наслідків Чорнобильської катастрофи, забезпечує державний контроль та нагляд у сфері пожежної, промислової безпеки, впливає на формування державної політики сфери державного матеріального резерву.

Недосконалість у побудові структури територіальних органів та оперативно-рятувальних служб МНС має проблемний характер і не забезпечує реалізації вказаної функції, оскільки порушена взаємодія між адміністративними утвореннями кожного рівня та координацією організаційних за-



ходів щодо прогнозування, ліквідації НС, можливого перебігу подій. Більшість надзвичайних ситуацій в державі кваліфікуються як ситуації місцевого (об'єктового) рівня. Це свідчить про те, що основне навантаження від дії вражаючих загроз бере на себе місцевий бюджет адміністративно-територіальної одиниці, що позначається на місцевому резерві фінансових ресурсів, матеріально-фінансових запасах підприємств, установ, організацій, на території яких сталася надзвичайна ситуація. Гарантом забезпечення цивільного захисту на місцях є: детальна оцінка стійкості території НС природного, техногенного характеру з прогнозом матеріальних, фінансових втрат, розроблення та реалізація комплексу заходів зі зниження техногенного, природного ризику, створення та поновлення місцевих матеріальних, фінансових ресурсів.

**Напрями підвищення ефективності системи засобів.** Віднесення надзвичайних ситуацій до регіонального чи державного рівня зумовлена характером наслідків, обсягом технічних, матеріальних ресурсів, задіяних у ліквідації НС, та територіальним поширенням. Створення регіональних центрів МНС допомагає діяльності територіальних, обласних органів управління з питань ЦЗ, надає допомогу у виконанні робіт підвищеної складності, забезпечує зони ураження елементами рухомих пунктів управління (РПУ), координує дію місцевих структур.

Дослідження системи засобів державного впливу на НС через економічну відповідальність, стимулювання рівня безпеки, запровадження фондового та страхового ринку в системі ЦЗ, бюджетне фінансування, принципи вибору ризиків, удосконалення структур управління під час надзвичайних ситуацій має теоретичну та практичну значимість в частині:

- впровадження систем страхування від ризику у сфері ЦЗ;
- створення альтернативних джерел компенсації наслідків від НС;
- використання бюджетних ресурсів на заходи щодо зниження ризиків (моніторинг, прогноз, планування) та компенсації від наслідків НС;
- удосконалення структури управління системи ЦЗ за рахунок раціоналізації організаційної структури;
- введення прогнозних, попереджувальних систем у різних режимах перебігу НС.