

УДК 614.849

О.О. Сізіков, канд. техн. наук, ст. наук. співроб., О.М. Євдін, Р.В. Климась, О.П. Якименко, канд. техн. наук

СТАН ЗАКОНОДАВЧОЇ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ З ПИТАНЬ ЗАСТОСУВАННЯ РИЗИК-ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇЇ УДОСКОНАЛЕННЯ

Наведено аналіз стану законодавчої і нормативно-правової бази з питань застосування ризик-орієнтованого підходу у сфері безпеки. Показана необхідність розвитку та удосконалення цієї бази, а також шляхи реалізації заходів Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру.

Ключові слова: ризик-орієнтований підхід, надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, ризики виникнення надзвичайних ситуацій, рівні прийнятних ризиків, Концепція управління ризиками.

O. Sizikov, Cand. of Sc. (Eng.), Sen. St. Sc, O. Yevdin, R. Klymas, O. Yakymenko, Cand. of Sc. (Eng.)

STATUS OF THE LEGISLATIVE AND LEGAL REGULATORY BASE OF THE RISK- ORIENTED APPROACHES APPLICATION IN THE SPHERE OF SAFETY IN UKRAINE AND WAYS OF ITS PERFECTION

Analysis of the state of the legislative and regulatory and legal base for the problems of application of risk-oriented approach in the sphere of safety is expounded. Necessity of the development and perfection of this base as well as ways for the realization of the measures foreseen by the Concept for the management of risks of origination of man-caused and natural emergencies are proven.

Keywords: risk-oriented approach, man-caused and natural emergencies, risks of emergencies origination, values of acceptable risks, risk management concept.

Європейський і світовий досвід показує, що запровадження сучасних методів регулювання техногенної та природної безпеки на основі ризик-орієнтованого підходу дозволяє мінімізувати соціально-економічні наслідки надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, забезпечити гарантований рівень безпеки громадян та суспільства.

В останні роки робота щодо запровадження ризик-орієнтованого підходу до забезпечення необхідного рівня безпеки, набирає обертів і в Україні. Вагомий внесок у вирішення проблеми аналізу та оцінки ризику з метою забезпечення безпеки на об'єктах різного призначення внесли вітчизняні вчені: В. Бегун, А. Качинський, Г. Лисиченко, І. Науменко, Г. Хміль. Оцінку прийнятності ризику вони розглядають як перший крок до кількісного порівняння небезпеки від функціонування об'єктів та пропонують критерії прийнятності ризику використовувати для розробки планів дій у надзвичайних ситуаціях і вжиття заходів щодо зниження ризиків і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій [1-4].

Низка питань щодо регулювання безпеки на основі оцінювання ризиків досі не вирішена. Зокрема, в Україні не встановлено кількісних значень ступенів ризиків, вкрай потрібна розробка методик визначення розрахункових значень ризиків для об'єктів різного функціонального призначення.

Але, одним із основних завдань є розвиток нормативної бази щодо застосування ризик-орієнтованого підходу у сфері безпеки. Слід зазначити, що розроблення таких документів має здійснюватися на системній основі в розвиток певних концептуальних засад.

Метою даної роботи є аналізування стану законодавчої та нормативно-правової бази з питань застосування ризик-орієнтованого підходу у сфері безпеки в Україні та визначення першочергових змін, направлених на її удосконалення.

В Україні завдання щодо розроблення методологічних основ ризик-орієнтованого підходу були закладені ще Постановою Кабінету Міністрів України “Про комплексні заходи, спрямовані на ефективну реалізацію державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, запобігання та оперативного реагування на них, на період до 2005 року” [5].

Основні завдання, визначені цією Постановою, були такі:

розробка та впровадження науково-практичних методів та рекомендацій щодо переходу на систему аналізу та управління ризиками, як основи регулювання безпеки населення та територій, забезпечення гарантованого рівня безпеки громадянина, суспільства; підготовка методик ідентифікації та оцінки ризиків від джерел надзвичайних ситуацій; проведення фундаментальних та прикладних наукових досліджень з оцінки ризику та прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій.

У наступні роки Україна поступово адаптує своє законодавство до європейського. Найбільші зміни в законодавстві щодо аналізу небезпеки й управління безпекою відбулися в промисловій галузі.

Прийнятий цього ж року Закон України “Про об’єкти підвищеної небезпеки” [6] визначив правові, економічні, соціальні та організаційні основи діяльності, пов’язаної з об’єктами підвищеної небезпеки (далі – ОПН), і був спрямований на захист життя і здоров’я людей та довкілля від шкідливого впливу аварій на цих об’єктах шляхом запобігання їх виникненню, локалізації розвитку і ліквідації наслідків. Також у ньому були термінологічно визначені поняття “ризик”, “прийнятний ризику” та “управління ризиком”. Крім того, у законі визначено необхідність декларування безпеки об’єкта підвищеної небезпеки. Декларація безпеки – документ, який визначає комплекс заходів, що вживаються суб’єктом господарської діяльності з метою запобігання аваріям, а також забезпечення готовності до локалізації, ліквідації аварій та їх наслідків.

Відповідно до цього закону була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України “Про ідентифікацію та декларування безпеки об’єктів підвищеної небезпеки” [7], яка затвердила:

нормативи порогових мас небезпечних речовин для ідентифікації об’єктів підвищеної небезпеки;

порядок ідентифікації та обліку об’єктів підвищеної небезпеки;

порядок декларування безпеки об’єктів підвищеної небезпеки.

У 2002 році наказом Міністерства праці та соціальної політики України [8] була затверджена “Методика визначення ризиків та їх прийнятних рівнів для декларування безпеки об’єктів підвищеної небезпеки” (далі – Методика). Дана Методика визначає порядок проведення аналізу небезпеки та оцінки ризику ОПН, установлює методичні принципи, терміни і поняття аналізу ризику, визначає критерії прийнятних ризиків та їх рівні, і призначена, насамперед, для фахівців у галузі промислової безпеки та охорони праці, керівників і фахівців підприємств, а також для фахівців органів виконавчої влади, що регулюють відносини в сфері діяльності об’єктів підвищеної небезпеки.

У Методиці, зокрема, зазначено, що прийнятний ризик для ОПН установлюється з урахуванням масштабу небезпеки, створюваного ним, і розташування в регіоні інших підприємств, що мають ОПН, за умови, що сумарний ризик виникнення небажаних наслідків не перевищує встановленого Методикою.

Методикою, вперше, рекомендовано значення, за яких територіальний, індивідуальний та соціальний ризик для життя людини слід вважати неприйнятним. В усіх випадках ризик аварій на об’єкті підвищеної небезпеки для населення рекомендується вважати абсолютно прийнятним при рівнях:

територіального ризику $R_t \leq 10^{-7}$;

індивідуального ризику $R_i \leq 10^{-8}$;

соціального ризику $R_s \leq 10^{-7}$.

У 2007 році з метою подальшого вдосконалення наглядової діяльності Верховна Рада України прийняла Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [9]. Основні положення цього закону спрямовані, перш за все, на захист прав суб’єктів господарювання від неправомірних дій посадових осіб органів

державного нагляду (контролю) та створення сприятливих умов для розвитку підприємництва в Україні.

Одним із головних його надбань є те, що державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності має здійснюватися залежно від ступеня її ризику, тобто ймовірності виникнення негативних наслідків для здоров'я людей, екологічної або природно-техногенної безпеки навколишнього середовища внаслідок діяльності суб'єкта господарювання. Предмет перевірки та терміни здійснення планового або позапланового заходу теж мають бути диференційовані залежно від ступеня ризику.

Статтею 5 цього Закону [9] передбачено, що орган державного нагляду (контролю) визначає критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності. Всі суб'єкти господарювання, що підлягають нагляду (контролю), із урахуванням значення прийнятного ризику для життєдіяльності, відносяться до одного з трьох ступенів ризику: високого, середнього та незначного.

Відповідно до ст. 5 і 22 Закону [9] були прийняті Постанови Кабінету Міністрів України [10, 11], якими було визначено критерії розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності у сферах пожежної і техногенної безпеки.

У 2012 році набула чинності Постанова Кабінету Міністрів України “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” [12], в якій визначено нові критерії, а також те, що попередні Постанови [10, 11] втратили чинність.

Відповідно до діючої Постанови [12] критеріями, за якими оцінюється ступінь ризику у сфері техногенної та пожежної безпеки від провадження господарської діяльності, є: належність до потенційно небезпечних об'єктів, об'єктів підвищеної небезпеки; категорія за вибухопожежною та пожежною небезпекою будівлі та приміщення; кількість людей, що постійно або тимчасово можуть перебувати одночасно на об'єкті; поверховість або висота будівель; розташування споруд під землею; наявність культурних, історичних, духовних та інформаційних цінностей; провадження господарської діяльності, пов'язаної з наданням послуг і виконанням робіт протипожежного призначення.

Кількісних значень діапазонів прийнятного ризику (високого, середнього, незначного) від провадження господарської діяльності у сфері техногенної та пожежної безпеки в Постанові [12] не визначено.

Планові заходи державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері техногенної та пожежної безпеки здійснюються з такою періодичністю:

- з високим ступенем ризику – не частіше ніж один раз на рік;
- із середнім ступенем ризику – не частіше ніж один раз на три роки;
- з незначним ступенем ризику – не частіше ніж один раз на п'ять років.

У 2013 році набула чинності Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю)” [13], якою затверджені:

методика розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю);

методика розроблення уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю).

На сьогодні триває робота щодо приведення актів Кабінету Міністрів України та нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади у відповідність з цією Постановою [13].

Слід зазначити, що у Постанові [13] встановлено певний розподіл суб'єктів господарювання за ступенем ризику, а саме: до високого ступеня ризику має бути віднесено до 10 відсотків суб'єктів господарювання; до середнього ступеня ризику – до 30 відсотків суб'єктів господарювання; до незначного ступеня ризику – 60 та більше відсотків суб'єктів господарювання.

Ця норма не узгоджується з положенням Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” стосовно визначення поняття “ризик”. Згідно з Законом [9] ризик є кількісною мірою небезпеки, що враховує ймовірність виникнення негативних наслідків від здійснення господарської діяльності та можливий розмір втрат від них, і в результаті розрахунків цього показника можна отримати значно більшу кількість об'єктів високого чи середнього ступеня ризику, ніж регламентує зазначена Постанова [13].

У 2012 році набув чинності “Кодекс цивільного захисту України” [14], в якому питання застосування ризик-орієнтованого підходу у здійсненні наглядової діяльності визначені, зокрема, у статтях 20 “Завдання і обов'язки суб'єктів господарювання”, 47 “Державний нагляд (контроль) з питань цивільного захисту”, 57 “Дотримання вимог пожежної безпеки під час проектування, будівництва та реконструкції об'єктів виробничого та іншого призначення”. Так, серед завдань і обов'язків суб'єктів господарювання, визначених статтею 20, є проведення оцінки ризиків виникнення надзвичайних ситуацій на об'єктах суб'єкта господарювання, здійснення заходів щодо не перевищення прийнятних рівнів таких ризиків, а також здійснення заходів цивільного захисту, що зменшують рівень ризику виникнення надзвичайних ситуацій. У статті 57 визначено, що початок роботи новоутворених підприємств, початок використання суб'єктом господарювання об'єктів нерухомості здійснюється на декларативних принципах, шляхом подання декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з питань пожежної безпеки. У той же час, у такій декларації, форма та порядок подання якої затверджені Постановою КМ України [15], не передбачено оцінку суб'єктом господарювання прийнятного ризику від здійснення ним господарської діяльності.

Із проведеного аналізу законодавчої і нормативно-правової бази з досліджуваного питання випливає, що в Україні поступово розширюється правове поле щодо застосування ризик-орієнтованого підходу у сфері управління безпекою, але існують певні невідповідності у законодавчих та нормативно-правових актах, несвоєчасно розробляються нормативно-правові акти та нормативні документи на виконання норм законів України, не розвивається напрямок розроблення національних стандартів з цих питань.

Слід зазначити, що цього року Державною службою України з надзвичайних ситуацій підготовлено нову редакцію “Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” (далі – Концепція), яка вже схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України [16]. Прийняття такого документу має стати підґрунтям для подальшого системного удосконалення існуючих, а також розроблення сучасних законодавчих і нормативно-правових актів, організаційних документів та конкретних програм у сфері управління техногенною та природною безпекою держави.

Метою Концепції [16] є запровадження сучасних методів управління ризиками для зменшення кількості та мінімізації соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій, створення умов для досягнення гарантованого рівня безпеки громадянина і суспільства. Вона розрахована на довгострокову перспективу і є основою для розроблення нормативно-правових актів, загальнодержавних, регіональних і галузевих програм у сфері техногенної та природної безпеки. Концепція має вирішити основні проблемні питання, а саме:

забезпечити єдність принципів формування і проведення державної політики у сфері техногенної та природної безпеки;

забезпечити нормування рівнів ризиків;

розробити механізми державного регулювання у сфері управління ризиками.

Уперше в Україні у Концепції, як у нормативно-правовому акті, встановлені числові значення рівнів прийнятних ризиків, які мають стати основою їх нормування, а саме:

мінімальний ризик – менший або який дорівнює $1 \cdot 10^{-8}$;

гранично допустимий ризик – який дорівнює $1 \cdot 10^{-5}$.

Ризик, значення якого нижче або дорівнює мінімальному, вважається абсолютно прийнятним. Ризик, значення якого більше гранично допустимого, вважається абсолютно неприйнятним.

Концепцією [16] також визначено, що основою державної системи управління у сфері техногенної та природної безпеки і відповідно управління ризиками повинні стати економічні механізми, їх метою є утворення економічного фундаменту функціонування цієї системи на всіх рівнях управління безпекою, починаючи від об'єктового і закінчуючи загальнодержавним. Комплекс економічних механізмів регулювання повинен забезпечити баланс між економічними витратами на забезпечення безпеки та рівнем техногенної та природної безпеки в умовах обмежених ресурсів держави.

На сьогодні вже розроблено проект плану заходів щодо реалізації Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. У його підготовці брали участь фахівці НАН України, зацікавлених центральних органів виконавчої влади, у тому числі і ДСНС України. План передбачає низку науково-практичних, організаційних та нормотворчих заходів, серед яких, зокрема, забезпечення гармонізації міжнародних стандартів з управління ризиками, розроблення нормативно-правових актів щодо організації управління ризиками, галузевих нормативно-правових актів щодо застосування ризик-орієнтованих підходів з регулювання безпеки у галузі виробництва, методик оцінки ризиків тощо.

Висновки

Проведений аналіз законодавчої бази показав, що управління техногенною безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу має стати в Україні важливою складовою державної політики у сфері цивільного захисту.

Для реалізації цього положення необхідно внесення змін до низки законодавчих актів України з метою їх узгодження, зокрема, стосовно обов'язкового регламентування певної кількості суб'єктів господарювання в залежності від ступеня ризику [13], уточнення значення мінімального ризику, встановленого у [16], а також запровадження економічних механізмів управління ризиками надзвичайних ситуацій шляхом внесення змін і доповнень до законодавчих і нормативних актів з питань страхування.

Необхідно продовжити вивчення європейського досвіду щодо застосування ризик-орієнтованого підходу управління безпекою та запроваджувати в Україні прийняті в країнах-членах ЄС методичні підходи, а також стандарти, наприклад, ISO/TS 16732:2005(R) Разработка системы пожарной безопасности. Руководство по оценке риска возникновения пожаров.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Бегун В.В. Безпека життєдіяльності: Навчальний посібник / В.В. Бегун, І.М. Науменко. – К., 2004. – 328 с.
2. Лисиченко Г.В. Природний, техногенний та екологічний ризики: аналіз, оцінка, управління / Г.В. Лисиченко, Ю.Л. Забулонов, Г.А. Хміль. – К.: Науково-виробниче підприємство “Видавництво “Наукова думка” НАН України”, 2008. – 544 с.
3. Качинський А.Б. Безпека загрози і ризик: наукові концепції та математичні методи / А.Б. Качинський. – К.: Інститут проблем національної безпеки, 2003. – 472 с.
4. Хміль Г.А. Методики оцінки ризику потенційно небезпечних об'єктів / Г.А. Хміль // Збірник праць Національного науково-дослідного центру оборонних технологій і воєнної безпеки України “Воєнно-екологічна думка”. Тематичний випуск № 2 / за редакцією: Шевченка В.Л., Лисенка О.І., Лисиченка Г.В., Чумаченка С.М. – К.: ННДЦ ОТ і ВБ України, 2007. – С. 50-64.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 07 лютого 2001 р. № 122 “Про комплексні заходи, спрямовані на ефективну реалізацію державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру,

- запобігання та оперативного реагування на них, на період до 2005 року” (Офіційний вісник України, 2001 р., № 7, ст. 274).
6. Закон України від 18 січня 2001 р. № 2245-III “Про об’єкти підвищеної небезпеки” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001 р., № 15, ст. 73).
 7. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. № 956 “Про ідентифікацію та декларування безпеки об’єктів підвищеної небезпеки” (Офіційний вісник України, 2002 р., № 29, ст. 1357).
 8. Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 04.12.2002 р. № 637 “Про затвердження Методики визначення ризиків та їх прийнятних рівнів для декларування безпеки об’єктів підвищеної небезпеки” [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/spart03/inx03146.htm>
 9. Закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-V “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007 р., № 29, ст. 389).
 10. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2007 р. № 1324 “Про затвердження Порядку розподілу суб’єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для безпеки життя і здоров’я населення, навколишнього природного середовища щодо пожежної безпеки” (Офіційний вісник України, 2007 р., № 87, ст. 3200).
 11. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 р. № 493 “Про затвердження критеріїв розподілу суб’єктів господарювання за ступенем ризику від провадження господарської діяльності для безпеки життя і здоров’я населення, навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)” (Офіційний вісник України, 2008 р., № 39, ст. 1292).
 12. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 2012 р. № 306 “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” (Офіційний вісник України, 2012 р., № 30, ст. 1115).
 13. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 752 “Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю)” (Офіційний вісник України, 2013 р., № 82, ст. 3045).
 14. Кодекс цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 р. № 5403-VI (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013 р., № 34-35, ст. 458).
 15. Постанова Кабінету Міністрів України від 05 червня 2013 р. № 440 “Про затвердження Порядку подання і реєстрації декларації відповідності матеріально-технічної бази суб’єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки” (Офіційний вісник України, 2013 р., № 49, ст. 1757).
 16. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 січня 2014 р. № 37-р “Про схвалення Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” (Офіційний вісник України, 2014 р., № 10, ст. 333).

