

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПРОМИСЛОВОЮ БЕЗПЕКОЮ

Розглянуто структурно-функціональне забезпечення управління промисловою безпекою України, відображено сукупність ланок у регулюванні промислової безпеки та наявні організаційні зв'язки, які виражають взаємодію та координацію елементів усередині даної системи та спрямовані на зменшення виникнення надзвичайних ситуацій.

Article examines the structural-functional management of industrial safety, displays a set of links in the regulation of industrial safety and the existing institutional relationships, which express the interaction and coordination of elements within the system and to reduce emergency situations

Ключові слова: промислова безпека, надзвичайна ситуація, потенційно небезпечний об'єкт, навколишнє природне середовище, цивільний захист, органи управління, превентивні заходи, моніторинг, виконавча влада.

У теорії державного управління до базових понять входить організаційна структура державного управління. Під цим поняттям зазвичай розуміють державно-управлінську категорію, що характеризує відносини сукупності ланок апарату державного управління та наявних організаційних зв'язків між ними, які виражають взаємодію та координацію елементів усередині даної системи. Структура відображає склад елементів, внутрішню форму організації системи, її статику, тоді як організаційні відносини забезпечують ефективність структурних зв'язків. Взаємозв'язок та субординація елементів структури динамічні, оскільки мають рухатися слідом за об'єктом управління, що змінюється. Відтак, ідеться про сукупність управлінських ланок, що мають бути розміщені в суворій підлеглих і забезпечувати взаємозв'язок між суб'єктом та об'єктом управління [3].

Формування структури органів державної влади здійснюється за принципом “стратегія визначає структуру” шляхом виділення цілей держави, визначення необхідних функцій для реалізації та побудови відповідних органів державної влади для виконання визначених функцій. Таким чином, держава реалізується через організацію, яка стає її матеріальною силою. Визначення спектра цілей, переліку основних функцій, виділення з них окремих підфункцій є важливими факторами впливу на вибір структури центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Система державного регулювання у сфері промислової безпеки, як і будь-яке інше соціальне утворення, складається з функціонально об'єднаних елементів (підсистем) зі специфічними властивостями, які визначають їхнє місце у структурі цієї системи, тобто формують функціональну структуру державного управління.

Питання державного регулювання в промисловій безпеці та управлінні НС знайшли своє відображення в роботах таких державних діячів та вчених як В. Бакуменко, Б. Данилишин, А. Качинський, П. Надолішній, І. Шпильовий та ін.

Метою роботи є дослідження структурно-функціональних засад державного управління у сфері забезпечення промислової безпеки України і напрямів підвищення її ефективності в сучасних умовах, що є одним з пріоритетних завдань сьогодення.

У сфері промислової безпеки функціональна структура включає в себе: систему моніторингу, аналізу ризику і прогнозування НС як основи діяльності зі зниження ризиків надзвичайних ситуацій; систему попередження НС і механізми державного регулювання ризиків; систему ліквідації НС; систему підготовки керівного складу органів управління, спеціалістів і населення у сфері цивільного захисту.

Під попередженням НС розуміють сукупність заходів, що здійснюються органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і організаційними структурами ЄДС НС та спрямовані на запобігання НС і зменшення їх масштабів у випадку виникнення. Увесь комплекс заходів з попередження НС носить, насамперед, превентивний характер, тобто спрямований на запобігання виникненню надзвичайних ситуацій. Запобігання виникненню НС розглядається як підготовка та реалізація комплексу правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на регулювання промислової безпеки, проведення оцінки рівнів ризику, завчасне реагування на загрозу виникнення НС на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень і прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання в НС або пом'якшення її можливих наслідків.

Моніторингу небезпек як системі спостереження та інформаційного забезпечення процесу підготовки і прийняття управлінських рішень відводиться важлива роль у гарантуванні промислової безпеки.

Сутністю і призначенням моніторингу є спостереження і контроль за небезпечними об'єктами техносфери, зовнішніми та внутрішніми дестабілізуючими чинниками, що є джерелами надзвичайних ситуацій з метою вирішення завдань попередження НС.

Тобто метою проведення моніторингу є ідентифікація та оцінка техногенних небезпек, інформаційна підтримка процесу підготовки та прийняття управлінських рішень для забезпечення прийняттого рівня

промислової безпеки.

Для досягнення цілей моніторингу небезпек необхідно вирішити комплекс завдань, які безпосередньо пов'язані з функціонуванням системи моніторингу.

Одним з головних завдань моніторингу є спостереження за ПНО, які можуть бути причинами аварій та катастроф, а також джерелами ризику антропогенного впливу, перш за все це об'єкти різних господарських комплексів (хімічного, металургійного, паливно-енергетичного тощо), об'єкти господарсько-побутового призначення, на яких знаходяться небезпечні хімічні, пожежо- і вибухонебезпечні речовини та будь-які види діяльності, пов'язані з використанням небезпечних речовин [6].

Важливу роль відіграє інформаційне забезпечення підготовки прийняття управлінських рішень, у структурі моніторингу небезпек та ризиків НС – це функції формування інформації щодо цивільного захисту та передачі її в зацікавлені структури управління. Такими можуть бути не тільки ті, що безпосередньо приймають рішення щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, але і управлінські структури, що приймають рішення щодо охорони природи і здоров'я людей, регулювання та відновлення якості навколишнього середовища, нормалізації екологічної обстановки [5].

Практичним втіленням функції попередження НС є комплекс правових, організаційних, економічних, інженерно-технічних, екологозахисних, санітарно-епідеміологічних і спеціальних заходів, спрямованих на організацію спостереження і контролю за станом ПНО та НПС, прогнозування і профілактики виникнення джерел НС, а також на підготовку до НС.

З метою зменшення матеріальних втрат і недопущення шкоди об'єктам, матеріальним і культурним цінностям та довкіллю в разі виникнення надзвичайних ситуацій на центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підпорядковані їм сили і засоби, покладено здійснення таких заходів у сфері попередження надзвичайних ситуацій: оповіщення та інформування, інженерний, медичний, біологічний, радіаційний та хімічний захист [1].

Оповіщення та інформування у сфері цивільного захисту включає в себе оперативне доведення до відома населення інформації про виникнення або можливу загрозу виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі через загальнодержавну, територіальні та локальні автоматизовані системи централізованого оповіщення, завчасне створення та організаційно-технічне поєднання постійно діючих локальних систем оповіщення та інформування населення зі спеціальними системами спостереження і контролю в зонах можливого ураження, централізоване використання мереж зв'язку, радіомовлення, телебачення та інших технічних засобів передачі інформації незалежно від форми власності та підпорядкування в разі виникнення надзвичайних ситуацій.

Одним із елементів проведення заходів попередження НС є інженерний захист території. Провідними напрямками діяльності в цій галузі є такі:

- урахування під час розроблення генеральних планів забудови населених пунктів і ведення містобудування в умовах підвищеного ризику можливості виникнення надзвичайних ситуацій на окремих територіях;

- здійснення контролю за раціональним розміщенням потенційно небезпечних об'єктів з урахуванням можливих наслідків надзвичайних ситуацій для безпеки населення і довкілля в разі виникнення таких ситуацій;

- розроблення і запровадження заходів щодо безаварійного функціонування потенційно небезпечних об'єктів;

- створення комплексних схем захисту населених пунктів та об'єктів від небезпечних природних процесів шляхом організації будівництва протизсувних, протиповеневих, протиселевих, протилавинних, протиерозійних та інших інженерних споруд спеціального призначення [1].

Для запобігання або зменшення ступеня враження населення, своєчасного надання допомоги постраждалим та їх лікування, забезпечення епідемічного благополуччя в районах надзвичайних ситуацій здійснюються також превентивні заходи медичного захисту. До цього напряму попередження НС включають такі: планування та використання наявних сил і засобів закладів охорони здоров'я незалежно від форм власності та господарювання; своєчасне застосування профілактичних медичних препаратів і санітарно-епідеміологічних заходів; контроль за якістю харчових продуктів і продовольчої сировини, питної води та джерел водопостачання; завчасне створення і підготовка спеціальних медичних формувань; накопичення медичних засобів захисту, медичного та іншого спеціального майна і техніки; здійснення контролю за станом довкілля, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією; навчання населення способам надання першої медичної допомоги та дотримання правил відповідної санітарії.

Радіаційний, хімічний та біологічний захист як складові елементи попередження НС включають виявлення вогнищ радіаційного, хімічного та біологічного забруднення, проведення їх оцінки, організацію та здійснення дозиметричного і хімічного контролю, розроблення та запровадження типових режимів радіаційного захисту, забезпечення засобами радіаційного, хімічного та біологічного захисту, організацію та проведення спеціальної та санітарної обробки.

Отже, попередження НС передбачає як профілактику виникнення джерел, так і власне підготовку до НС. Профілактика виникнення джерел НС являє собою проведення завчасних заходів з недопущення й усунення причин і передумов виникнення джерел НС антропогенного походження, а також по обмеженню збитків від них, тоді як підготовка до НС розглядається як сукупність економічних, організаційних,

інженерно-технічних і спеціальних заходів, що завчасно проводяться на території областей з метою забезпечення безпеки населення, об'єктів господарського комплексу і навколишнього природного середовища в НС. Остання процедура найбільшу дієвість виявляє на рівні об'єктів господарського комплексу. Метою забезпечення їх роботи з урахуванням ризику виникнення джерел НС є створення умов для запобігання аварій і катастроф, протидія вражаючим факторам і впливам джерел НС, запобігання або зменшення загрози життю і здоров'ю персоналу, населенню, що проживає поблизу, а також оперативного проведення невідкладних робіт у зоні НС.

Найбільш суттєвими превентивними заходами, що здійснюють органи виконавчої влади та місцевого самоврядування з метою попередження надзвичайних ситуацій, є такі:

- визначання найважливіших напрямів у сфері попередження НС, що вимагають розробки нормативних, правових та інших актів, а також внесення змін і доповнень до чинних нормативних актів;
- організація моніторингу і прогнозування НС, аналіз і управління ризиком НС, розробка паспортів безпеки території, потенційно небезпечних об'єктів;
- розробка і реалізація комплексу превентивних організаційних, інженерно-технічних і спеціальних заходів щодо всіх напрямів попередження НС;
- організація системи оповіщення та інформування населення в НС, взаємодію із засобами інформації з питань попередження надзвичайних ситуацій;
- розробка пропозицій щодо фінансування заходів у сфері попередження НС;
- здійснення державного нагляду і контролю у галузі захисту населення і територій від НС.

Однією зі складових функціональної структури державного управління у сфері промислової безпеки є ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій. Під цим поняттям розуміють проведення комплексу заходів, які включають аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, що здійснюються в разі виникнення НС і спрямовані на припинення дії небезпечних факторів, рятування життя та збереження здоров'я людей, а також локалізацію зон надзвичайних ситуацій.

Основу даного блоку функціональної структури державного управління у сфері ПБ становлять сили реагування на НС. До складу цих сил входять відповідні аварійно-рятувальні служби та підрозділи центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій. Сили реагування складають оперативно-рятувальна служба цивільного захисту, пожежно-рятувальні та аварійно-рятувальні підрозділи МНС. Крім того, до сил, на які покладені рятувальні функції відносяться державні пошуково-рятувальні та аварійно-рятувальні формування міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Ця група налічує більше 125 формувань, зокрема, до її складу входять воєнізовані гірничорятувальні служби Міністерства вугільної промисловості, Міністерства палива та енергетики, Міністерства промислової політики; газорятувальні об'єктові служби та формування Міністерства промислової політики; воєнізовані газорятувальні формування Департаменту нафтогазової та нафтопереробної промисловості Міністерства палива та енергетики; аварійно-рятувальні команди в аеропортах та Морська аварійно-рятувальна служба Міністерства транспорту і зв'язку; регіональний спеціалізований загін Міністерства внутрішніх справ [2].

Сили, на які покладено відбудовні функції, включають в себе близько 80 підрозділів аварійно-відбудовних формувань центральних органів виконавчої влади. До цієї групи входять відбудовані поїзди Укрзалізниці, аварійно-відбудовні бригади Департаменту нафтогазової та нафтопереробної промисловості Міністерства палива та енергетики, державний аварійно-технічний центр Державного департаменту ядерної енергетики.

Ремонтні функції виконують державні аварійно-ремонтні бригади у складі підприємств з обслуговування автодоріг, об'єктів електрозв'язку, електроенергетики, трубопровідного транспорту, комунального та водного господарства. Серед формувань цієї групи можна назвати аварійно-ремонтні бригади у складі підприємств Міністерства транспорту та зв'язку, Міністерства палива та енергетики, Міністерства промислової політики, Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства, Державного комітету з водного господарства.

Серед позаштатних формувань можна виділити добровільні пожежні дружини і команди на підприємствах, сільські протипожежні команди.

Основу сил реагування складають сили реагування МНС України, які включають аварійно-рятувальні, пожежно-рятувальні та піротехнічні підрозділи Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та військові частини цивільної оборони, Державну спеціалізовану (воєнізовану) аварійно-рятувальну службу та спеціальні формування [7].

Незважаючи на значні здобутки в галузі розбудови сил реагування на НС, на даний час все ще не вирішеними залишаються питання координації діяльності аварійно-рятувальних служб центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій під час проведення рятувальних та інших спеціальних робіт, організація підготовки та перепідготовки рятувальників і водолазів, проведення тренувань і навчань аварійно-рятувальних служб і формувань, проведення систематичних перевірок готовності аварійно-рятувальних служб і формувань центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій до рятування людей, проведення державної реєстрації та атестації, виконання яких покладається на Державну спеціалізовану (воєнізовану) аварійно-рятувальну службу [7].

Отже, існуючий стан матеріально-технічного забезпечення та загального методичного керівництва та координації діяльності аварійно-рятувальних служб і формувань не дозволяє в повному обсязі забезпечити виконання поставлених перед ними завдань щодо реагування на НС на об'єктах господарського комплексу

відповідно до визначених законодавством вимог.

Виходячи з наявних недоліків цієї системи, подальшими напрямками розвитку та вдосконалення є такі: вдосконалення системи аварійно-рятувального обслуговування ПНО, та стабілізація фінансового і матеріального забезпечення; установлення зон відповідальності та збільшення обсягів аварійно-рятувального обслуговування; технічне переоснащення; розвиток законодавчо-нормативної бази, яка регламентує діяльність аварійно-рятувальних служб; взаємодія з органами влади.

Отже, функціональна структура державного управління промисловою безпекою – це сукупність функцій державного управління і функцій органів виконавчої влади, що здійснюють діяльність у цій сфері [4].

На практиці функціональна й організаційна структури постають як єдине ціле, тобто як організаційно-функціональна структура державного управління.

Таким чином, організаційно-функціональну структуру державного управління можна визначити як сукупність органів державної влади в єдності їхніх функцій, повноважень і організаційних зв'язків, яка забезпечує цілісний управлінський вплив на суспільну систему чи окремі її сфери [3].

Література:

1. Закон України “Про правові засади цивільного захисту” від 24 червня 2004 р. № 1859-IV. – Режим доступу : [http// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
2. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2005 р. – Режим доступу : [http // www.mns.gov.ua](http://www.mns.gov.ua)
3. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навчальний посібник] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.
4. Государственное управление: основы теории и организации : [учебник] / [ред. В. А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 912 с.
5. Ивченко Б. П. Информационная экология / Б. П. Ивченко, Л. А. Мартыщенко; Ч. 1: Оценка риска техногенных аварий и катастроф; статистическая интерпретация экологического мониторинга; моделирование и прогнозирование экологических ситуаций. – СПб. : Нордмед-Издат, 1998. – 208 с.
6. Хуторской М. Д. Мониторинг и прогнозирование геофизических процессов и природных катастроф : [учебное пособие] / М. Д. Хуторской, В. П. Зволинский, А. А. Рассказов. – М. : Изд-во Российского ун-та дружбы народов, 1999. – 222 с.
7. Шпильовий І. М. Удосконалення адміністративних механізмів державного управління у сфері природно-техногенної безпеки регіонів // Державне управління та місцеве самоврядування : тези V Міжнар. наук. конгресу / І. М. Шпильовий. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2005. С. 15–16.

Надійшла до редколегії 30.06.2009 р.