

УДК 351.777

Г. Г. Іщенко,
пошукач, НАДУ при Президентіві України

ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЇ БЕЗПЕКИ КРУПНИХ МІСТ

Проаналізовано особливості діючого механізму регулювання природно-техногенної безпеки, виявлено основні неузгодженості механізму та можливі напрями його вдосконалення. Визначено умови, сформульовано принципи вдосконалення державної політики забезпечення природно-техногенної безпеки крупних міст. Визначені пріоритетні напрями вдосконалення механізмів регулювання природно-техногенної безпеки на коротко- та довгострокову перспективу.

The features of mechanism of providing of natural and man-caused safety are analysed, the basic lacks of mechanism and possible directions of its improvement are exposed. Terms and principles of improvement of public government of providing of natural and man-caused safety of cities are formulated. The priority directions of improvement of mechanisms of providing of natural and man-caused safety is certain for the nearest time and long-term prospect.

Ключові слова: природно-техногенна безпека, надзвичайна ситуація, державне регулювання.

Key words: natural and man-caused safety, emergency situation, public government.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Сфера природно-техногенної безпеки є достатньо складною для управління, оскільки фактори, що визначають її стан, мають імовірнісний характер. Часто зовнішні впливи, людський чинник зумовлюють значні людські втрати, матеріальні збитки, що знижує загальну ефективність механізмів державного управління. Тому вимоги до таких механізмів досить високі, в тому числі через пріоритетність безпеки порівняно з іншими суспільними цінностями. Вдосконалення діючого механізму забезпечення природно-техногенної безпеки потребує визначення пріоритетів, вихідних принципів, етапів виконання. Тільки за таких умов можна завершити

процес формування механізму та підвищення ефективності його функціонування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проблема державного управління природно-техногенною безпекою знаходиться в останні десять років у полі зору економістів, юристів, фахівців з державного управління. Підґрунтя для визначення стратегічних напрямів державного управління створено у роботах Данилишина Б.М., Дорогунцова С.І., Лазора О.Я., Шпильового І.М. та ін. Ними було сформульовано основні поняття та терміни у сфері природно-техногенної безпеки, визначено принципи, критерії, функції управління [3]. Було розроблено ряд підходів до

оцінки рівня природно-техногенної безпеки (ПТБ) та проведено районування країни за цією ознакою [2,6].

НЕ ВИРІШЕНІ РАНІШЕ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Досягнення поставлених у нормативно-правових документах цілей щодо забезпечення природно-техногенної безпеки потребує вдосконалення механізму, розробка якого ще не завершена, але окремі складові якого вже потребують змін та доопрацювання. Так, не створено ефективного механізму фінансування заходів з попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, стимулювання керівників та власників підприємств до зниження рівня природно-техногенної небезпеки на об'єктах, оцінки правильності та доцільності прийняття управлінських рішень на різних рівнях тощо.

Метою дослідження є визначення пріоритетів в державній політиці забезпечення природно-техногенної безпеки крупних міст на коротко- та довгострокову перспективу. Для досягнення поставленої мети було вирішено наступні завдання:

- проаналізовано особливості діючого механізму регулювання природно-техногенної безпеки та виявлено основні неузгодженості у його функціонуванні;

- сформульовано принципи вдосконалення механізму регулювання природно-техногенної безпеки;

- визначено пріоритетні напрями вдосконалення механізмів регулювання природно-техногенної безпеки на коротко- та довгострокову перспективу.

1. Механізми державного регулювання основних процесів у суспільному житті мають певну структуру (каркас), що тривалий час залишається незмінною, а також більш динамічні інструменти, що можуть запроваджуватись на певний час для вирішення поточних проблем. В основі будь-якого механізму лежить сформована нормативно-правова база, а також співвідношення економічних та адміністративних методів. На сьогоднішній день не можна говорити про високу ефективність механізмів державного регулювання природно-техногенної безпеки саме через недосконалість згаданої структури.

Економічні та адміністративні методи між собою повинні ефективним чином співвідноситись та поєднуватись. Пріоритет одних методів над іншими визначається рівнем централізації економіки та розвитку ринкових відносин у країні. Зараз після періоду швидкого формування та розвитку ринкового механізму знову відбувається посилення адміністративних методів впливу.

Але важливо не лише регулювати це співвідношення, а також підвищувати ефективність економічного та адміністративного механізмів окремо. Для адміністративних методів критеріями ефективності є якість надання послуг із забезпечення природно-техногенної безпеки територій, посилення відповідальності керівництва. Для економічних механізмів — акумулювання достатнього обсягу ресурсної бази для попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Аналіз даних щодо ліквідації наслідків масштабних НС [5, с. 204—206] показав, що існуючі механізми не дозволяють відшкодувати збитки від НС у повній мірі. Це стосується в першу чергу третіх осіб, якими є населення регіону, підприємці, окремі підприємства, установи та організації.

Вдосконалення механізмів забезпечення природно-техногенної безпеки потребує системного підходу, що в свою чергу можливо за умов:

- виявлення проблем, що перешкоджають ефективному функціонуванню механізмів;
- визначення пріоритетів щодо вдосконалення механізмів;
- формулювання вихідних принципів вдосконалення механізмів;
- визначення стратегічних і тактичних завдань щодо вдосконалення механізмів;
- визначення необхідних структурних змін у системі регулювання природно-техногенної безпеки;
- виділення основних етапів реформування державного управління у сфері природно-техногенної безпеки;

— передбачення можливості внесення певних змін у систему державного управління за умов можливих зовнішніх або внутрішніх впливів.

2. Кардинальне вирішення проблеми забезпечення природно-техногенної безпеки регіонів передбачає забезпечення контролю та високого рівня керованості системи природно-техногенної безпеки. Обов'язковою умовою досягнення такого стану є перебудова системи управління відповідно до європейських стандартів та інвестування у переобладнання підприємств, інженерних споруд, комунікацій відповідно до вимог безпеки. Створення ефективної регіональної системи державного регулювання природно-техногенної безпеки — це тривалий процес, оскільки вимагає вирішення великих за масштабами нормативно-правових, фінансово-економічних, соціальних завдань як на регіональному, так і на державному рівнях. Ці завдання повинні реалізовуватися поетапно, враховуючи стратегічні напрямки державної регіональної політики. В основу зазначеної стратегії мають бути покладені такі принципи, що визначаються як сучасним станом природно-техногенної безпеки, так і історичними передумовами:

- пріоритету проблем безпеки над економічними проблемами, екологічних критеріїв і показників — над економічними;
- оптимального поєднання економічних та адміністративних засобів управління природно-техногенною безпекою;
- децентралізації, що передба-

чає взаємоузгодження галузевого і територіального управління природно-техногенною безпекою;

— запровадження ринкових механізмів зацікавлення суб'єктів господарювання у підвищенні рівнів природно-техногенної безпеки;

— інтеграції природоохоронного і економічного підходів до розвитку та розміщення продуктивних сил шляхом розробки та застосування науково обґрунтованих еколого-економічних стандартів, нормативів і показників.

Більшість країн вирішує проблеми забезпечення природно-техногенної безпеки поетапно, визначаючи першочергові та довгострокові завдання. Але при цьому необхідно врахувати, що окремі заходи потребують одночасного запровадження, інші ж — поетапного. У зв'язку з цим нами розроблено загальну схему вдосконалення механізмів забезпечення природно-техногенної безпеки (ПТБ) (рис. 1). Така схема повинна бути запроваджена на державному рівні та закріплена у окремому нормативному акті.

3. Вдосконалення механізму повинно торкнутись його основних чотирьох складових (економічної, виробничо-технічної, організаційної та державно-правової). Основні заходи необхідно координувати як за складовими, так і у часових рамках. Тому ми пропонуємо розподілити заходи на два етапи. Перший етап — попередній. Передбачається, що на ньому запроваджуватимуться заходи, які не потребують підготовчої роботи та на яких проводиться попередня робота з наукового об-

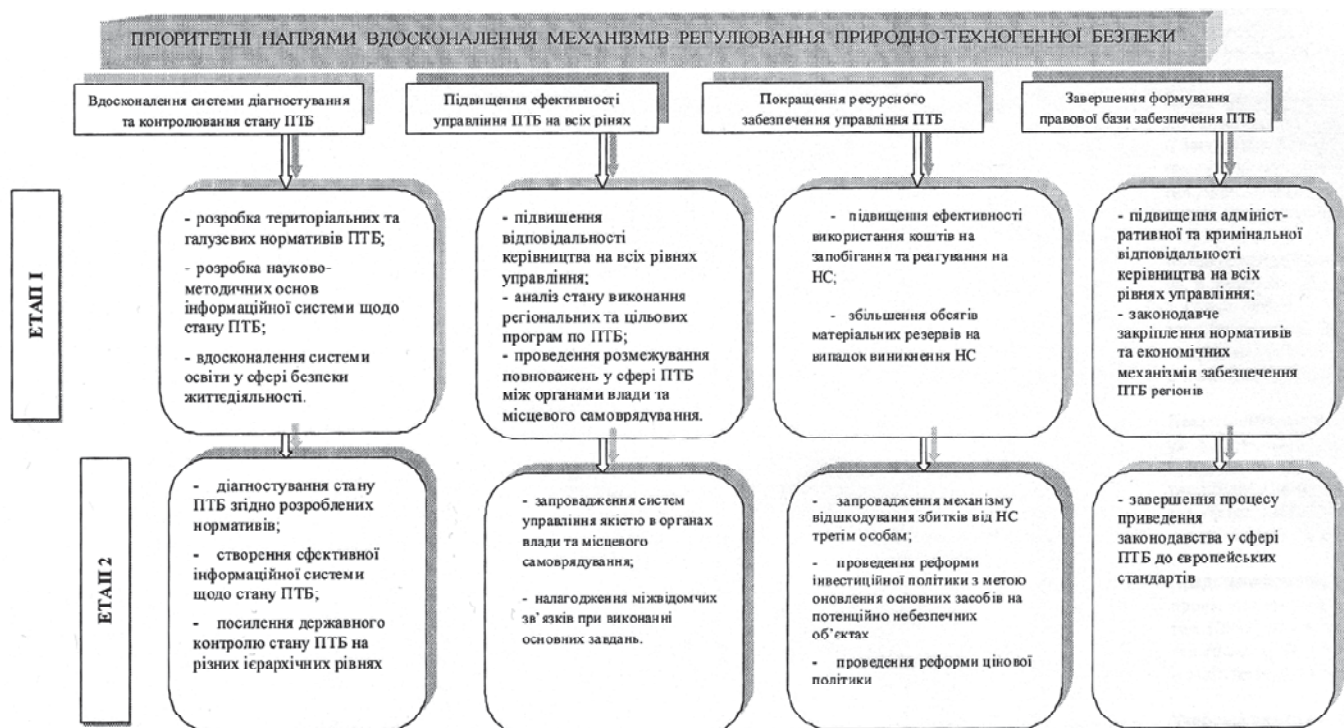


Рис. 1. Узагальнена схема стратегії вдосконалення механізмів регулювання природно-техногенної безпеки

грунтування, апробації заходів, що сприятимуть докорінній зміні системи державного регулювання ПТБ. На другому етапі передбачається реалізація раніше апробованих заходів та досягнення кінцевої мети вдосконалення механізмів. Оразу важко визначити часові відрізки виконання пропонованих заходів, оскільки це залежить від мотивації державних органів влади, які повинні визначити цю стратегію як державний пріоритет за забезпечити необхідний обсяг фінансування.

Сучасне виробничо-технічне забезпечення регулювання ПТБ є недостатнім, про що свідчить статистика аварій на об'єктах комунальної сфери, підприємствах, шляхах сполучення тощо. Для підвищення ефективності управління відповідні органи повинні у достатньому обсязі бути забезпечені інформацією про перелік потенційно небезпечних об'єктів території, ступінь їх небезпеки, їхній технічний стан та основні поточні проблеми. Також інформація повинна бути доповнена результатами моніторингу основних природних загроз. Критерії стану ПТБ є настільки різноманітними та різновимірними, що жоден з них не відображає загальної "картини" загроз та не може бути включеним у законодавчий акт чи програму. Це ускладнює контроль за роботою посадовців різних рівнів з боку контролюючих органів, громадськості та ін. суб'єктів.

Подібними критеріями можуть бути, по перше, показники, що відображають статистику НС природного та техногенного характеру: кількість та рівень НС, кількість загиблих та постраждалих, загальна сума матеріальних збитків; по друге, рівні ризику виникнення НС природного та техногенного характеру, розраховані для підприємств, галузей, регіонів, країни в цілому; по-третє, розрахункові інтегральні показники стану ПТБ. Щодо статистики НС, то ці критерії свідчать про загальний рівень ПТБ, але не завжди відображають ефективність механізмів державного управління, оскільки масштабні НС ініціюються часто внаслідок дії природних або інших чинників, дію яких важко контролювати. Більш показовим з цього блоку є показник кількості загиблих та постраждалих у НС, оскільки він відображає ефективність системи реагування на НС, дії рятувальних служб, проведення вчасного оповіщення тощо.

Рівень ризику є, безумовно, важливим показником, але відомі методи його оцінки [2, с. 199—210] є різними за методичними підходами та мають суттєві недоліки. Будь-яка методика дозволяє лише з певною імовірністю оцінити ризик, найбільш точні з яких вимагають надзвичайно великих матеріальних витрат, які

можуть бути виправдані лише для найбільш небезпечних об'єктів (наприклад, радіаційно небезпечних об'єктів). З нашої точки зору, більш коректно говорити про ризик НС на об'єктовому рівні, особливо враховуючи важливість такої інформації для страхових компаній. Крім того, небезпечні види діяльності на сьогоднішній день потребують ліцензування, для проведення якого важливо володіти об'єктивною інформацією про рівень ризику на об'єкті та відповідність цього рівню нормативам. Це значно збільшило б можливість контролю за станом ПТБ з боку уповноважених органів. Але такий захід можливий після діагностування стану ПТБ згідно з розробленими нормативами ризику.

Інтегральний розрахунковий критерій стану ПТБ найбільш підходить для рівня АТО через необхідність проведення загальної оцінки ситуації не тільки в статичній, але і в динамічній. Методика розрахунку повинна бути затверджена на зразок методики оцінки рівня соціально-економічного розвитку територій [1] та проводитись з певним часовим інтервалом з метою вчасного виявлення проблем у галузі та необхідного реагування. Відповідно до рівня інтегрального коефіцієнта повинно проводитись формування фінансових резервів на випадок виникнення НС. Чим вищий рівень небезпеки має АТО, тим більші фінансові ресурси повинні бути накопичені. Звичайно, порівнюватись можуть АТО одного рівня (області, райони, міста обласного чи районного значення).

Розробка критеріїв та нормативів безпеки не повинна замикатись на системі державного управління. Вдосконалення має торкнутись і системи інформування населення про стан ПТБ, підвищення рівня освіти та виховання. Для досягнення цієї цілі бажано реалізувати заходи щодо:

- розробки нових навчальних програм, удосконалення методики викладання основ безпеки життєдіяльності;

- організації та проведення науково-практичних семінарів, конференцій, круглих столів з проблематики природно-техногенної безпеки за участю органів державної влади, громадськості та підприємців;

- створення системи інформування населення про стан природно-техногенної безпеки, екологічні проблеми в цілому.

Підвищення ефективності управління ПТБ є ресурсом економії матеріальних благ та фінансів, підвищення рівня системності та комплексності керування. Нинішній рівень адміністрування визначається рядом об'єктивних та суб'єктивних чинників. Тривалий процес децентралізації влади не сприяє оптимізації розподілу повноважень між органами

влади та місцевого самоврядування. Основними напрямками діяльності при цьому повинні бути: 1) уточнення функцій і завдань органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки відповідно до стандарту ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування; перелік таких делегованих повноважень не повинен бути великим, але чітким, з обов'язковим фінансуванням основних заходів та передбачати переважно роботу на місцях з населенням, суб'єктами підприємницької діяльності; 2) посилення взаємодії між центральним органом виконавчої влади — Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС) та управліннями МНС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також відділами (управліннями) на місцях; 3) підвищення адміністративної відповідальності суб'єктів господарювання за недотримання законодавства у сфері природно-техногенної безпеки перед органами виконавчої влади та фінансової відповідальності перед третіми особами за нанесення збитків внаслідок виникнення НС.

Необхідно усунути неузгодженості щодо відповідальності за виконання основних завдань із забезпечення ПТБ. Зважаючи на пріоритетність безпеки життєдіяльності населення, необхідно підвищити відповідальність керівництва за дії або бездіяльність у сфері попередження або ліквідації наслідків НС. Але перед цим необхідно розробити та запровадити критерії оцінки роботи посадових осіб щодо надання населенню послуг. Посилаючись вимоги до державного та регіонального менеджменту, необхідно створити дієві важелі впливу на суб'єкти господарювання, що є об'єктами підвищеної небезпеки. Такими важелями може стати ліцензування діяльності, пов'язаної з потенційною небезпекою.

Економічні механізми забезпечення ПТБ залишаються найменш відпрацьованими. Основне завдання реформування — поетапне створення таких умов, за яких керівники та власники потенційно небезпечних об'єктів будуть зацікавлені у зниженні рівня небезпеки. Така мета впливає з реалізації принципу пріоритету попередження НС над ліквідацією наслідків. Але економічний механізм також повинен передбачати і можливість компенсації збитків від НС. При цьому фінансові ресурси повинні накопичуватись не шляхом вилучення частини валового національного продукту через бюджетну систему, а шляхом відрахувань і компенсацій за рахунок винуватців НС.

На короткострокову перспективу

перелік завдань повинен містити ряд заходів щодо більш економного використання наявних коштів та методичну розробку і законодавче закріплення обов'язкового страхування відповідальності на випадок виникнення НС. Також необхідно створити систему резервних фондів для акумуляції коштів на випадок виникнення НС. Такі фонди повинні формуватись як страхові, але за участі та фінансової підтримки державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Формування фондів передбачається за рахунок: 1) відрухувань з державного та місцевих бюджетів в залежності від рівня небезпеки АТО; 2) страхових внесків суб'єктів господарювання. Використання фінансових ресурсів повинно здійснюватись у двох напрямках: на проведення заходів, що направлені на зниження загального рівня небезпеки у в регіоні та резервування коштів на випадок виникнення НС. Тимчасово вільні кошти можуть бути залучені у обіг або використувуватись для придбання державних цінних паперів. Але створення такого страхування є лише одною з можливих його форм. Паралельно необхідно сприяти розвитку добровільного страхування населення від стихійних лих або наслідків інших НС.

Вдосконалення економічних механізмів на довгострокову перспективу передбачає проведення комплексу заходів щодо поступового згортання найбільш небезпечних видів діяльності та повного оновлення основних засобів на потенційно небезпечних об'єктах. З цією метою необхідно в межах державної інвестиційної політики передбачити податкові пільги за умов інвестування у обладнання з виявлення технічних неполадок, витікання небезпечних речовин тощо. Важливим індикатором також є загальний рівень зносу основних засобів, тому необхідно стимулювати інноваційно-інвестиційний процес у галузях важкої промисловості, комунальному господарстві та економіці в цілому.

Цінова політика з часом також повинна бути переглянута. Продукція галузей, підприємства яких становлять потенційну небезпеку, повинна бути відповідно дорожчою за рахунок віднесення на собівартість частини витрат з екологічного страхування. Це дозволить з часом знизити попит на цю продукцію та стимулювати до впровадження виробництва інноваційної, екологічно безпечної продукції. Але такі заходи можна проводити після аналізу сучасного рівня цін на вітчизняних і світових ринках, а також враховувати при цьому соціальну значимість продукції або послуг.

Вищенаведені заходи щодо вдосконалення механізму природно-техногенної безпеки повинні

бути відповідно закріплені у законах і підзаконних актів. Вдосконалення системи законодавства у сфері природно-техногенної безпеки (законів, актів, нормативів) повинно передбачати формальну визначеність, загальнообов'язковість, сприяти врегулюванню відносин у самій системі попередження і реагування на НС, а також відкривати шляхи для застосування превентивних, оперативних, стимулюючих і примусових заходів до юридичних та фізичних осіб щодо використання небезпечних речовин або іншим чином створення потенційної небезпеки. Вивчення, аналіз та узагальнення практики застосування законодавства у сфері природно-техногенної безпеки, на нашу думку, має здійснюватись у двох напрямках: 1) складання і затвердження територіальних та галузевих нормативів безпеки; 2) підвищення адміністративної та кримінальної відповідальності керівництва на всіх рівнях управління природно-техногенною безпекою. Кінцевою метою вдосконалення нинішньої нормативно-правової бази у сфері природно-техногенної безпеки має бути приведення її у відповідність до європейських стандартів.

Запропонований перелік заходів по модернізації механізмів державного управління у сфері природно-техногенної безпеки не може вважатися вичерпним, але він дозволяє скласти науково обгрунтоване уявлення про напрямки реформування управління природно-техногенною безпекою території як форми впливу на учасників природоохоронних відносин, а їх упровадження здатне сприяти підвищенню ефективності управління та підвищенню загально-го рівня безпеки регіону.

ВИСНОВКИ

1. Незважаючи на значні зміни щодо формування механізму державного регулювання природно-техногенної безпеки за останнє десятиліття, діючий механізм за своєю ефективністю та можливостями не відповідає європейським стандартам. Про це свідчить динаміка статистичних показників НС, проведення заходів з попередження НС, оперативність реагування та темпи відновлювальних робіт після масштабних НС за останні роки.

2. Вдосконалення діючого механізму державного регулювання ПТБ повинно проводитись, виходячи з принципів пріоритетності цілей безпеки над економічними цілями, оптимального поєднання економічних та адміністративних засобів управління природно-техногенною безпекою; децентралізації, запровадження ринкових механізмів зацікавлення суб'єктів господарювання у підвищенні рівнів природно-техногенної безпеки, інтег-

рації природоохоронного і економічного підходів до розвитку та розміщення продуктивних сил.

3. Основними напрямками вдосконалення механізму регулювання природно-техногенної безпеки є вдосконалення системи діагностування та контролювання стану ПТБ, підвищення ефективності управління ПТБ на всіх рівнях, покращення ресурсного забезпечення управління ПТБ, завершення формування правової бази забезпечення ПТБ. Заходи по кожному напрямку розподіляються на два етапи: на першому запроваджуватимуться заходи, які не потребують підготовчої роботи та на яких проводитиметься попередня робота з наукового обгрунтування, апробації заходів, що сприятимуть докорінній зміні системи державного регулювання ПТБ; на другому етапі передбачається реалізація раніше апробованих заходів та досягнення кінцевої мети вдосконалення механізмів.

Перспективи подальших досліджень. У найближчій час необхідно провести наукове обгрунтування змін у державній інвестиційній та ційовій політиці з метою стимулювання оновлення основних засобів на потенційно небезпечних об'єктах та інноваційного процесу у напрямку розвитку екологічно чистих видів діяльності.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України "Про запровадження комплексної оцінки соціально-економічного розвитку областей, Автономної республіки Крим, міст Києва та Севастополя" від 20 червня 2007 р. — № 833.
2. Данилишин Б.М. Наукові основи прогнозування природно-техногенної (екологічної) безпеки / Б.М. Данилишин, В.В. Ковтун, А.В. Степаненко. — К.: Лекс Дім, 2004. — 552 с.
3. Дорогунцов С.І. Управління техногенно-екологічною безпекою у парадигмі сталого розвитку: концепція системно-динамічного вирішення / С.І. Дорогунцов, О.М. Ральчук. — К.: Наукова думка, 2001. — 173 с.
4. Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади: Монографія. — Л.: Ліга-Прес, 2003. — 542 с.
5. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки у 2007 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/annual_report/2008content_1.ua.php?m=B5
6. Шпильовий І.М. Державне регулювання у сфері природно-техногенної безпеки України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління". — К., 2008. — 21 с.

Стаття надійшла до редакції 12.01.2009 р.