

ВДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЮ БЕЗПЕКОЮ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Постановка проблеми. Проведення адміністративної реформи вимагає особливої уваги не тільки до проблеми фінансової самостійності регіонів, їх здатності вирішувати соціальні та економічні завдання, але і забезпечення регіональної природно- техногенної безпеки (ПТБ) як передумови сталого розвитку територій. Створена за період незалежності система попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (НС) природного та техногенного характеру має певні недоліки, усунення яких при проведенні адміністративної реформи значно покращить можливості управління безпекою, підвищить швидкість реагування на НС, дозволить залучити додаткові матеріальні, фінансові, людські ресурси при досягненні поточних та стратегічних цілей.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. Теоретичні та практичні напрацювання у сфері дослідження природних та техногенних ризиків і загроз безпеці життєдіяльності людини були проведені економістами Данилишиним Б.М., Ральчуком О.М., Федорищевою А.М. [1], спеціалістами з державного управління Вакуленком В.М., Гаманом П.І., Лазором О.Я., Лебединською О.Ю., Шпильовим І.М. та ін. [3]. Внесок суспільних географів є також значним. Так, у даному напрямі відомими є роботи Степаненка А.В., Олійника Я.Б., Ковтуна В.В. [5], [1], які обґрунтували сутність природно-техногенної безпеки, класифікували загрози, розробили методичні основи оцінки рівнів небезпеки, дослідили адміністративні одиниці з точки зору сучасного стану регіональної природно- техногенної безпеки на напрямків його покращення. Проблема вдосконалення управління природно-техногенною безпекою суспільними географами досліджена недостатньо, хоча для цього є передумови: достатня кількість напрацювань щодо стану ПТБ у регіонах країни, бачення провідних вчених стратегії регіонального розвитку країни [6]. Отже, пропоноване дослідження повинно доповнити

розробки вітчизняних і зарубіжних вчених щодо забезпечення ПТБ регіонів країни.

Мета і завдання дослідження. Основною метою дослідження є аналіз державної системи управління природно-техногенною безпекою, дослідження особливостей її функціонування та розробка напрямків вдосконалення управління на державному, регіональному та локальному рівнях. Відповідно до мети основними завданнями стали: 1) аналіз системи органів державного управління природно-техногенною безпекою та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування; 2) виявлення невідповідностей нормативно-правової бази у сфері забезпечення природно-техногенної безпеки територій; 3) розробка напрямків вдосконалення управління природно-техногенною безпекою на державному, регіональному та локальному рівнях.

Виклад основного матеріалу дослідження. Система регулювання ПТБ України складається із сукупності підсистем, які характеризуються власними критеріями і показниками, що взаємодіють на основі підпорядкування, підконтрольності та партнерства. Суб'єктами впливу на стан ПТБ виступають: Кабінет Міністрів України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС), Головні управління МНС у АРК, областях, містах Києві і Севастополі, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, служби цивільного захисту, пожежно-рятувальні та аварійно-рятувальні підрозділи МНС [7]. Об'єктами регулювання є як окрема людина, так і спільність людей (що проживають на певній території, працюють на певному підприємстві), окремі об'єкти підвищеної небезпеки, стан ПТБ регіону або країни в цілому. Цільовою функцією системи регулювання ПТБ є створення безпечних умов життєдіяльності населення, охорона навколишнього середовища, забезпечення безпеки та захисту населення, об'єктів економіки від наслідків НС природного і техногенного характеру.

Сформований механізм державного регулювання ПТБ можна розглядати як перехідний стан до нової якості суспільного розвитку – сталості (збалансованості), оскільки їй притаманні всі закономірності перехідного стану: невідповідність моделі соціально-економічного розвитку країни моделі сталого розвитку; відставання країни від розвинутих країн світу за рівнем природно-техногенної безпеки згідно основних критеріїв (ризиків НС природного та техногенного характеру); недостатньою сформованістю механізму державного регулювання ПТБ та низькою ефективністю його функціонування. Недосконалість механізму підтверджується даними статистики НС природного і техногенного характеру: за останні три роки відбулось збільшення кількості загиблих та постраждалих від НС (до 614 і 1377 чол. у 2007 р.), загального обсягу матеріальних збитків від НС (у 2007 р. вони склали 825 млн.грн.).

Функціонування механізму управління природно-техногенною безпекою у режимі надзвичайної ситуації у випадках масштабних НС є ефективним, про що свідчать звітні дані про ліквідацію наслідків повеней і паводків (Прикарпаття 2008), вибухів і пожеж у вугільних шахтах (Краснолиманська шахта Донецької області) та ін. У режимі повсякденної діяльності повинні проводитись наступні види робіт: ведення спостереження і здійснення контролю за станом ПТБ, оцінка загрози виникнення НС, розробка цільових та науково-технічних програм запобігання виникненню НС, організація та вдосконалення процесу підготовки персоналу рятувальних служб, застосування цільових видів страхування, створення матеріальних і фінансових резервів: державного, оперативного, відомчих, регіональних і місцевих, об'єктивних; організація навчання населення методів користування засобами захисту, правильних дій у НС та ін. Проведенню заходів із запобігання виникненню НС на високому рівні стоять на заваді наступні незгодженості структури і функціонування механізму:

- дублювання повноважень між територіальними органами МНС України та структурними підрозділами обласних та міських державних

адміністрацій. Щоб цього уникнути необхідно провести розмежування повноважень між цими органами з визначенням провідної ролі територіальних управлінь МНС України.

- занадто широкі повноваження комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та НС, що утворюються на державному, регіональному, локальному та об'єктовому рівнях, що згідно законодавства повинні координувати заходи як з попередження, так і ліквідації наслідків НС, а саме: розроблення та виконання цільових і науково-технічних програм і заходів щодо запобігання НС, забезпечення захисту населення, сталого функціонування господарських об'єктів, зменшення можливих матеріальних втрат у разі виникнення НС, участь у розгляді питань щодо створення або припинення діяльності підприємств незалежно від форми власності тощо [8].

- невідповідність повноважень органів місцевого самоврядування у сфері природно-техногенної безпеки фінансовим можливостям територіальних одиниць.

- обмеженість використання ринкових механізмів впливу на рівень ПТБ у регіонах. Основним інструментом залишається пряме фінансування з державного та місцевих бюджетів, яке є вкрай недостатнім. Акумуляувати достатній обсяг фінансових ресурсів для попередження НС можна лише шляхом диверсифікації джерел надходження коштів (бюджети всіх рівнів, страхові внески підприємств, населення тощо).

Вирішенню значної частки згаданих проблем сприятиме реформування системи управління ПТБ на тлі проведення адміністративної реформи в країні. Нашими пропозиціями щодо вдосконалення системи управління є наступні:

1. Залучення державних, регіональних, місцевих та об'єктових комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій у випадках погіршення стану ПТБ або виникнення НС, що вимагає координації робіт різних підприємств, установ і організацій з метою ліквідації наслідків НС.

2. Вдосконалення «вертикалі управління» за напрямом центральний орган виконавчої влади – орган управління в регіоні – орган управління на рівні населеного пункту. Ключовою ланкою у цій вертикалі є територіальні органи МНС України, що повинні забезпечувати зв'язок локального і об'єктового рівня управління з центральним, коригувати ключові цілі і завдання стратегії забезпечення ПТБ з урахуванням специфіки регіону.

Конкретизація завдань органів місцевого самоврядування, серед яких основними повинні бути створення матеріального резерву для запобігання, ліквідації наслідків НС техногенного і природного характеру, а також участь у формуванні та використанні коштів регіональних і місцевих страхових фондів. Ці фінансові питання повинні бути вирішеними на сесіях рад відповідних рівнів. Також через органи місцевого самоврядування повинно проводитись вдосконалення екологічної освіти та здійснюватись зворотній зв'язок між населенням міст, підприємцями та посадовцями щодо забезпечення природно-техногенної безпеки. Крім того, завданнями рад різних рівнів є забезпечення готовності підприємств, установ і організацій комунальної власності до надзвичайних ситуацій та реагування на них. Повноваження органів місцевого самоврядування повинні бути віднесені до делегованих, що повинні в обов'язковому порядку фінансуватись з бюджету, спеціально створених страхових фондів та переважно передбачати роботу на місцях з населенням, суб'єктами підприємницької діяльності.

3. Надання пріоритету заходам з попередження НС природного і техногенного характеру. На регіональному та національному рівнях проведено роботу з ідентифікації об'єктів і територій, що потребують проведення першочергових заходів з запобігання НС. Вирішити проблему фінансування можливо лише за умов запровадження системи страхування цивільної відповідальності власників або користувачів об'єктів підвищеної небезпеки у зв'язку з імовірним аварійним забрудненням ними довкілля та спричиненням шкоди життєво важливим інтересам третіх осіб. На

початковому етапі запровадження страхування можливо лише часткове наповнення страхових фондів внесками підприємств, а решту коштів виділяти з місцевих та державного бюджетів. Запровадження екологічного страхування має потрійний ефект. Економічний ефект проявляється у стабілізації фінансової ситуації, розвитку страхових послуг, підвищення інвестиційної привабливості, зменшення незапланованих видатків державного бюджету. Екологічний ефект полягає у стабілізації екологічної ситуації в містах за рахунок вчасної ліквідації наслідків НС, розвиток ринку екологічних товарів. Соціальний ефект формується за рахунок забезпечення соціальних виплат у випадках виникнення НС та зростання рівня зайнятості населення.

Висновки.

1. В Україні продовжується формування системи регулювання рівня природно-техногенної безпеки. Цільовою функцією системи є забезпечення безпечних умов життєдіяльності населення, сталого функціонування економічної системи у всіх режимах (повсякденної діяльності, підвищеної готовності, надзвичайної ситуації, надзвичайного стану), збереження екологічної рівноваги.

2. Аналіз управлінської структури органів різних рівнів дозволив виявити певне дублювання повноважень територіальних органів виконавчої влади та ускладнення взаємодії між органами влади різного відомчого підпорядкування у різних режимах.

3. Обґрунтовано необхідність запровадження обов'язкового страхування цивільної відповідальності власників або користувачів об'єктів підвищеної небезпеки у зв'язку з імовірним аварійним забрудненням ними довкілля та спричиненням шкоди життєво важливим інтересам третіх осіб з метою акумулювання і використання коштів для фінансування заходів реагування та ліквідації наслідків НС природного і техногенного характеру. Виявлено позитивні сторони страхування та можливі загрози, пов'язані з запровадженням цього інструменту.

4.У подальшому дослідження повинні бути спрямовані на доопрацювання механізму екологічного страхування визначення страхового поля для регіонів, внесення змін у нормативно-правову базу в частинах страхування відповідальності за нанесення збитків третім особам; державне стимулювання розвитку ринку страхових послуг; розробка методики розрахунку величини страхових тарифів.

Список літератури:

1. Данилишин Б. М. Наукові основи прогнозування природно-техногенної (екологічно) безпеки: Монографія / Б. М. Данилишин, В. В. Ковтун, А. В. Степаненко. – К.: Лекс Дім, 2004. – 552 с.
2. Засуцько С.С. Законодавче забезпечення техногенної та природної безпеки / С.С. Засуцько // Вісник Запорізького юридичного інституту. Вип. 3(28) – Запоріжжя, 2004. – С. 140–151.
3. Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади: Монографія / О.Я. Лазор – Л.: Ліга-Прес, 2003. – 542 с.
4. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2007 р.// Режим доступу: http://www.mns.gov.ua/annual_report/2008/content_1.ua.php?m=B5.
5. Олійник Я. Б. Еволюція парадигми безпеки / Я.Б. Олійник, А. В. Степаненко // Регіональні екологічні проблеми [зб. наук. праць]. – К.: ВГЛ -Обрії, 2002. – с. 308 – 311.
6. Пістун М.Д. Сучасні проблеми регіонального розвитку: навчальний посібник / М.Д. Пістун, А.Л. Мельничук. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2009. – 200 с.
7. Постанова Кабінету Міністрів України -Про положення про єдину державну систему запобігання і реагування на аварії, катастрофи і інші надзвичайні ситуації // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – №12: Законодавство України про надзвичайні ситуації. – К., 2002. – С. 141 – 162.
8. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій» від 16 лютого 1998 р. № 174 // <http://www.rada.gov.ua>