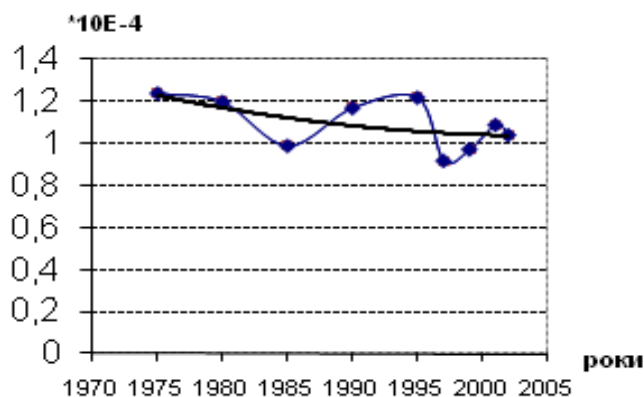
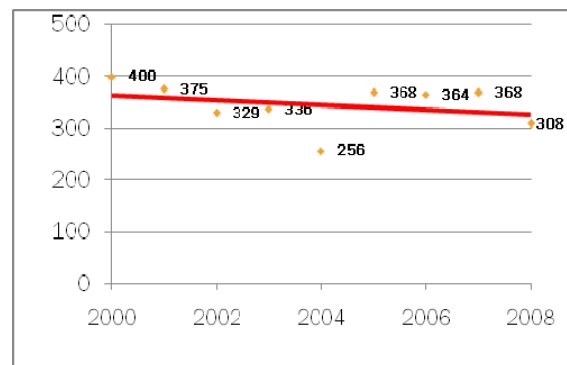


В. В. БЄГУН*Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м.Київ*

СИСТЕМНІ ОЦІНКИ СТАНУ НОРМАТИВНО – ПРАВОВОЇ БАЗИ З БЕЗПЕКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗМІНИ СТРАТЕГІЇ УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ

Розглядаються умови переходу на ринкові принципи управління безпекою взагалі, та рятувальних підрозділів зокрема. Охарактеризовані основні сім принципів державного управління безпекою в ринкових умовах: прийнятності, превентивності (запобігання) мінімізації, повноти, адресності, доцільного значення, прийнятих рівнів, інформування (декларування). Наведені пропозиції до плану нормотворчої діяльності МНС щодо управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру.

Інтеграція України в європейські структури неминуче призведе до зміни стратегії управління безпекою. В країнах прийнято стратегію попередження надзвичайних ситуацій (НС), а це знижує рівень небезпеки та значно дешевше для держави в цілому (7–30 разів). Природно, що науковці МНС зобов'язані прискорювати цей процес. Ми маємо впроваджувати ринкові принципи й методи управління безпекою та відмовлятися від методів тоталітарного минулого – тотального контролю діяльності об'єктів підвищеної небезпеки (ОПН) майже сотнею державних структур. Це нонсенс, але факт, який ми отримали в спадщину від народної (соціалістичної) економіки й за 20 років панування неначебто ринкових принципів господарювання так і не змогли, крім ядерної галузі, змінити свій світогляд щодо методів управління безпекою. Низька ефективність управління безпекою в порівнянні з безпекою АЕС представлена на рис. 1–4 у вигляді трендів основних показників з безпеки. В якості таких показників обрані інтегральні показники небезпеки: ризик смертності на виробництві – сфера охорони праці [1], рис. 1; кількість надзвичайних ситуацій – сфера цивільного захисту [2], рис.2; пожежна безпека – кількість пожеж та збитки від пожеж [3], рис. 3; кількість порушень нормальної експлуатації на АЕС [4], рис. 4.

**Рис. 1.** Ризик смертності на виробництві**Рис. 2.** Кількість надзвичайних ситуацій

Як бачимо з рис. 1, випадкова величина, а саме, ймовірність летального випадку на виробництві, фактично не змінилася протягом 30 років, незважаючи на зміни декількох поколінь обладнання та, навіть, державного устрою і форми власності. Тренд цієї випадкової величини лежить у дуже вузькому діапазоні [1E-4;1,2E-4], відповідно

математичне очікування $m = 1,093$, дисперсія вибірки $D = 0,014$, середнє квадратичне відхилення $y = 0,1198$, коефіцієнт варіації $v = 0,1$, тобто маємо порівняно стабільну величину. Аналогічна поведінка й двох наступних випадкових величин: кількість надзвичайних ситуацій (рис. 2) та кількість пожеж (рис. 3). Стосовно пожеж, крім слабо спадаючого тренду кількості пожеж, маємо зростання майже в десять разів прямих збитків. Але ж держава має достатньо великі структури, які займаються регулюванням ризику у цих сферах, при цьому цілі регулювання визначені як «запобігання небажаних подій та їх зменшення», чого, на жаль, не відбувається. Ці об'єктивні статистичні дані свідчать про низьку ефективність регулювання безпеки в цих сферах, неправильний вибір стратегії управління (перевага реагування на НС), відсутність системної роботи із запобігання надзвичайних ситуацій, застарілість основних принципів регулювання безпеки, їх невідповідність сучасним світовим нормам та інші недоліки в цих сферах діяльності.

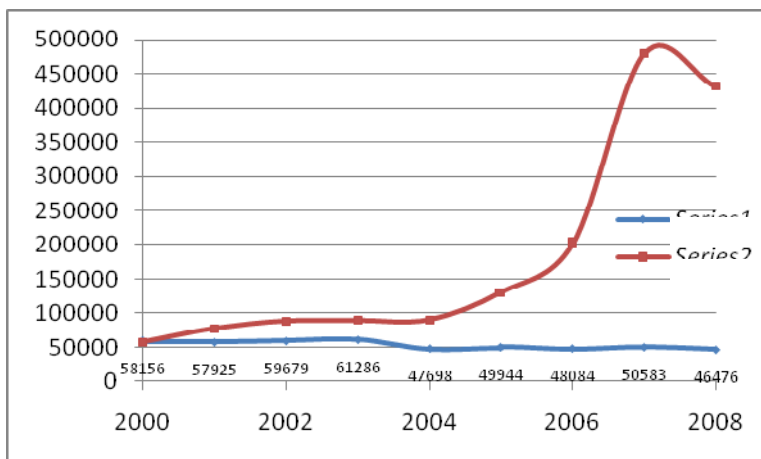


Рис. 3. Кількість пожеж та збитків від них (тис. грн.)

Головне – фактично відповідальність за безпеку приватних (орендованих) підприємств по-давньому соціалістичному принципу покладено не на їх господарів, а на плечі народу. Саме за бюджетні кошти рятувальні підрозділи ліквідують аварії – наслідки або безгосподарності, або неграмотності, або кричущих порушень технологічних процесів і регламентів. Також за бюджетні кошти ліквідується екологічна шкода, сплачуються регреси, компен-

суються втрата майна постраждалим громадянам. Порушується ще один з важливих принципів управління безпекою в ринкових умовах - *принцип адресності*, який полягає в тому, що ризиком повинен керувати (й повністю за нього відповідати!) той, хто його створює. В нашій країні маємо протилежну ситуацію – прибуток отримує бізнес, а наслідки аварій компенсує держава. Звичайно, така ситуація вигідна бізнесу, тому про безпеку він і турбується за залишковим принципом – тільки на вимогу державних інспекцій.

Зовсім протилежну ситуацію можна спостерігати в атомній галузі, де впроваджені сучасні міжнародні принципи регулювання безпеки, та діяльність якої проходить під пильним міжнародним контролем. За показник безпеки за аналогією з попередніми сферами обрано кількість порушень (навіть не аварій, а порушень – відхилень від нормальних умов експлуатації) за той же період (рис.4). За період незалежності відбулося скорочення числа порушень на АЕС майже в десять разів (!), а за порівняльний період – в 4 рази. Лінія тренду на цій діаграмі має експоненціальний характер.

Ситуацію з регулювання безпеки в сфері цивільного захисту потрібно змінювати докорінно - стратегія управління безпекою має відповідати новому державному устрою та приватній формі власності. Концепція управління ризиками, яка відповідає стратегії запобігання небезпек в ринкових умовах господарювання, розроблена ще 5 років тому та знаходиться на сайті МНС у виді проекту [5]. Про необхідність змін стратегії державного контролю безпеки йдеться й у «Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки» [6], що розроблена нещодавно Комітетом з економічних реформ при Президентові України та

опублікована на офіційному сайті Президента України (85 стор., червень 2010 р.). У передмові сказано: «Програма реформ розроблена на виконання поставленого Президентом України завдання з відновлення економічного зростання й модернізації економіки країни». Те, що програма розроблена на сучасному рівні та спрямована на подолання негараздів, підтверджує й таке спостереження – слово «ризик» (як характеристика стану безпеки) зустрічається в документі майже 40 разів. На сторінці 38 наведені безпосередні завдання для МНС (п.5. Державний нагляд і контроль):

«Основними завданнями у сфері державного нагляду й контролю мають стати:

– завершення розробки й впровадження критеріїв оцінювання ступеня ризику від

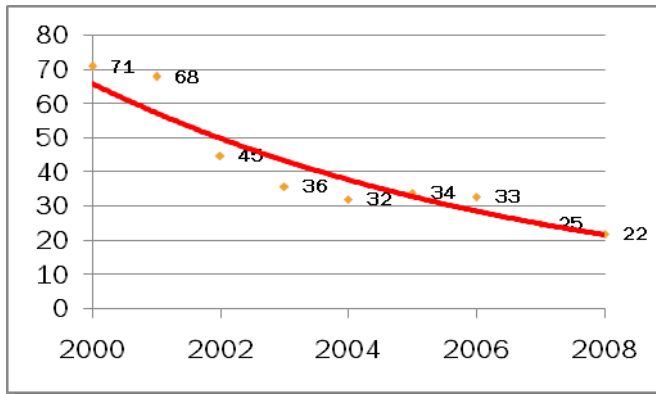


Рис. 4. Кількість порушень на АЕС України

ведення суб'єктами господарської діяльності й періодичності проведення планових заходів державного нагляду (контролю);

– зміна підходів до здійснення державного нагляду з прямого контролю до профілактики й запобігання порушень законодавства;

– скасування дублюючих контролюючих функцій з подальшим скасуванням контролюючих органів, у діяльності яких зникла необхідність.

Для цього необхідно:

– скоротити кількість державних контролюючих функцій шляхом проведення аудиту й аналізу контролюючих функцій;

– визначити перелік питань для вжиття планових заходів щодо нагляду (контролю) залежно від ступеня ризику;

– запровадити відповідальність органів державного нагляду (контролю) за збитки, завдані суб'єкту господарювання неправомірними діями, недотриманням процедури здійснення державного нагляду (контролю)».

Отже все, що сказано з приводу регулювання безпеки в програмі, відповідає і наведеним принципам концепції управління ризиками [5], і рубриці «На допомогу менеджерам з безпеки» [7] журналу МНС «Надзвичайна ситуація», що започаткована з квітня 2009 року. Але корінні зміни в управлінні безпекою, як вимагає уряд, – це не просте завдання, потрібно змінювати світогляд, філософію й ставлення до безпеки, проводити нове навчання фахівців. До цього спонукає час і наш європейський вибір.

На сторінках журналу для фахівців з безпеки неодноразово розповідалося про концепцію загального управління безпекою в ринкових умовах – концепцію ризик-орієнтованого підходу (РОП). Як вже було сказано, в Україні ця концепція управління розроблена майже п'ять років тому, але не впроваджена до цього часу, на наш погляд, із загальних причин політичної нестабільності. Ось основні сім принципів державного управління безпекою в ринкових умовах, які викладені в концепції управління ризиками: (1) прийнятності, (2) превентивності (запобігання), (3) мінімізації (ALARA), (4) повноти, (5) адресності (хто створює – той платить), (6) доцільного значення прийнятних рівнів, (7) інформування (декларування). Ці сім принципів у розвинених країнах дійсно забезпечують належний рівень безпеки та відповідають новітнім принципам саморегулювання безпеки.

Наведемо коротке пояснення цих принципів:

- *принцип прийнятності ризику* полягає у визначенні і досягненні у державі соціально, економічно, технічно і політично обґрунтованих нормативних значень ризиків для населення, навколишнього природного середовища та об'єктів економіки;

- *принцип превентивності* передбачає максимально можливе і завчасне виявлення небезпечних значень параметрів стану чи процесу та ініціюючих подій, які створюють загрозу виникнення надзвичайних ситуацій, і вжиття конкретних заходів, спрямованих на нейтралізацію цієї загрози та/або пом'якшення її наслідків;

- *принцип мінімізації ризику*, згідно з яким ризик надзвичайної ситуації необхідно знижувати настільки, наскільки це можливо, добиватися досягнення розумного компромісу між рівнем безпеки і розміром витрат на її забезпечення;

- *принцип повноти*, відповідно до якого ризик для життєдіяльності людини чи функціонування будь-якого об'єкта є інтегральною величиною, яка має визначатися з урахуванням усіх загроз виникнення аварій і/або надзвичайних ситуацій та врахування людського чинника;

- *принцип адресності* полягає в тому, що ризиком повинен керувати (й повністю відповідати!) той, хто його створює;

- *принцип вибору доцільного значення ризику*, відповідно до якого суб'єкт управління ризиком забезпечує в межах від мінімального до гранично допустимого таке значення ризику, яке він вважає доцільним, виходячи з наявних у нього економічних, технічних та матеріальних ресурсів та існуючих соціальних і політичних умов; суб'єкт господарювання, вибираючи доцільне значення ризику, гарантує певний рівень безпеки для населення та сплату страхових виплат, якщо аварія сталася;

- *принцип обов'язковості інформування* полягає в тому, що кожний суб'єкт управління ризиком зобов'язаний регулярно надавати органам державної влади та місцевого самоврядування реальні значення ризиків.

Більш детально розглянемо принцип превентивності (*запобігання*). По-перше, процедура «запобігання НС» згідно із Законом [8] розпочинається саме з проведення оцінки рівнів ризику. Відмітимо, що відповідно до проекту Кодексу цивільного захисту (далі Кодекс) [9], ця процедура (запобігання НС) прописана для всіх органів та служб цивільного захисту, розпочинаючи від повноважень Кабінету Міністрів України (Стаття 22) і до сил ЦЗ (Стаття 27) та небезпечних підприємств. Цікавий зміст має Стаття 27 «Основні завдання сил цивільного захисту»:

«проведення робіт та заходів щодо *запобігання* надзвичайним ситуаціям, захисту населення і територій від них» - ця фраза прописана першою. І хоча це цілком правильно, користі з цього не варто очікувати, якщо не розказано, як це робити.

На жаль, вимоги знову прописані в загальному вигляді. Звісно, потрібна деталізація процедури та чіткий розподіл обов'язків з цієї дуже важливої роботи, яка стосується кожного громадянина, тому що все це робиться за народні кошти, всі ми платимо за чийсь недбалість або безглуздість (чи нахабство?).

В процедурі державного регулювання безпеки беруть участь державні органи, починаючи з РНБО, Кабінету Міністрів, МНС з усіма його структурами, науково-дослідні установи, інспекція цивільного захисту (стаття 7 Кодексу ЦЗ), всього 14 державних органів та структур з відповідною ієрархією та 6 громадських органів та формувань. Всі вони зобов'язані проводити запобігання НС – вимога законодавства, Кодексу зокрема, як це наведено вище.

Але ж яка має бути процедура запобігання, наприклад, для рятувальних підрозділів, що їй кому потрібно робити? Відповідь отримуємо при аналізі основних функцій і завдань рятувальних підрозділів відповідно до Закону [10]. Стаття 3 закону містить наступні обов'язки щодо запобігання:

- «контроль за готовністю об'єктів і територій, що ними обслуговуються, до проведення робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій»;

- участь у розробленні та погодженні планів реагування на надзвичайні ситуації на об'єктах і територіях, що ними обслуговуються;

- участь у проведенні експертизи проектних рішень щодо поліпшення захисту об'єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій;
- участь у роботі комісій з прийняття в експлуатацію об'єктів, які потребують аварійно-рятувального обслуговування;
- участь у підготовці рішень з питань створення, розміщення, визначення обсягів матеріальних резервів для ліквідації надзвичайних ситуацій;
- пропаганда у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та участь у підготовці працівників підприємств, установ та організацій і населення до дій в умовах надзвичайних ситуацій».

На превеликий жаль, все це не узгоджено з іншими законами про державний нагляд тощо [11, 12]. Фактично рятувальні підрозділи цією роботою не займаються, принаймні плани локалізації та ліквідації аварійних ситуацій і аварій (ПЛАС) з ними не погоджуються. Але ж саме в ПЛАСах повинні бути прописані спільні дії персоналу підрозділів ОПН та рятувальних підрозділів. Згідно з вимогами щодо підготовки персоналу для роботи в умовах підвищеної небезпеки, не менше одного разу на рік має бути спільне протиаварійне тренування персоналу підрозділів ОПН та рятувальних підрозділів з ліквідації можливих аварій на об'єкті. Саме при проведенні таких тренувань проходить підготовка працівників підприємств, установ та організацій і населення до дій в умовах надзвичайних ситуацій. Рятувальники, які, звісно, мають більший досвід роботи в умовах НС, повинні не тільки навчати персонал правильним діям в умовах НС, але й радити, які мають бути засоби, прилади, інструменти, автоматика щодо попередження розвитку аварій в НС.

Навіть з цього прикладу й короткого огляду можна зробити висновок щодо неузгодженості нормативної бази з безпеки, її невідповідності державному устрою та сучасному міжнародному законодавству. Причому неузгодженість розпочинається на рівні основних визначень. Першочергові пропозиції автора до плану нормотворчої діяльності МНС наведені в наступній таблиці.

Таблиця. Пропозиції до плану нормотворчої діяльності МНС

№ п/п	Орієнтовна назва законопроекту, нормативного акту Кабінету Міністрів України, нормативного акту МНС	Обґрунтування необхідності прийняття закону (Постанови КМУ) або внесення до них змін та доповнень
1.	Постанова КМУ «Про затвердження Концепції управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру».	Зміна стратегії Державного управління безпекою відповідно до сучасного міжнародного законодавства та «Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки».
2.	Постанова КМУ «Про затвердження Методики визначення ризиків та їх прийнятних рівнів для декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки».	Методика визначення ризиків та їх прийнятних рівнів для декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки. (затверджена Держнаглядохоронпраці в 2003 р.) – <i>не відповідає сучасному законодавству</i> , зокрема Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5.04.2007, N 877-V. Потрібна комплексна оцінка можливого негативного впливу від різного виду надзвичайних ситуацій, людського чинника тощо, що можуть загрожувати населенню країни, її природному середовищу та об'єктам техносфери.

3.	Постанова КМУ «Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки та іншими надзвичайними ситуаціями».	Постанова КМУ від 16 листопада 2002 р. N 1788 <i>не відповідає сучасному законодавству</i> , зокрема Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». 5.04.2007, N 877-V. Потрібна ефективна державна стратегія щодо запобігання негативним наслідкам НС, суми страхових внесків мають бути диференційовані відповідно до можливих ризиків.
4.	Постанова КМУ «Про затвердження Порядку розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища».	Виконання вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». 5.04.2007, N 877-V. <i>Мають бути вказані числові значення діапазонів ризику.</i>
5.	Постанова КМУ «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».	
6.	Постанова КМУ «Про затвердження положення з організації ризик – менеджменту».	Зміна стратегії Державного управління безпекою відповідно до сучасного міжнародного законодавства та «Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки».
7.	Постанова КМУ «Про затвердження положення з інформаційної підтримки ризик – менеджменту»	
8.	Постанова КМУ «Про затвердження стратегії страхового захисту об'єктів контролю».	
9.	Постанова КМУ «Про затвердження методики оцінки поточних значень ризику».	

Управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру має розглядатися як невід'ємна частина державної політики національної безпеки і соціально-економічного розвитку держави, однією з найважливіших функцій всіх органів виконавчої влади та суб'єктів господарювання всіх форм власності і має здійснюватися на основі зазначених вище принципів.

Висновки

Для переходу на європейські методи управління безпекою, виконання програми економічних реформ Президента України потрібна велика робота всіх суб'єктів регулювання безпеки в Україні, подолання, в першу чергу, власних застарілих звичок, впровадження принципів постійного навчання та вдосконалення.

Узгодження нормативної бази з безпеки - першочергове завдання. Достатньо вже дискусій щодо кількості перевірок та методів контролю, існує світовий досвід, який може бути впроваджений в нашої країні добровільно. У протилежному випадку це незабаром все одно буде впроваджено, але під тиском міжнародних структур, як подібне можливо спостерігати у деяких сучасних економічних реформах.

1. Основи охорони праці. Підручник. Ред. К.Н. Ткачук і М.О. Халімовський. - К.: Основа. 2003. – 472 с.
2. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні. Звіт МНС та НАНУ. Київ. № к/о 317-3. – 325 с.
3. Аналітична довідка про стан із пожежами та наслідками від них в Україні за 12 місяців 2008 року. УКРНІПБ. Київ. 2009. – 81 с.
4. Офіційний сайт Державного комітету ядерного регулювання України (<http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/index>).
5. Концепція управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. Проект. <http://www.mns.gov.ua/освіта та наука>;
6. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки. Офіційний сайт Президента України.
7. Статті рубрики «На допомогу менеджерам з безпеки» //Надзвичайна ситуація. – 2009, №5 –2010, №10
8. Закон України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» (08. 06. 2000 р. N 1809-III).
9. Проект Кодексу цивільного захисту України. Сайт МНС України, рубрика «громадські обговорення проектів законодавства»
10. Закон України “Про аварійно-рятувальні служби” від 14.12.1999 р. № 1281-XIV.
11. Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». 5.04.2007, N 877-V.
12. Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» 18.01.2001 р, N 2245-III.

В. В. Бегун

СИСТЕМНЫЕ ОЦЕНКИ СОСТОЯНИЯ НОРМАТИВНО - ПРАВОВОЙ БАЗЫ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИЗМЕНЕНИЮ СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТЬЮ

Рассматриваются условия перехода на рыночные принципы управления безопасностью вообще, и спасательных подразделений в частности. Охарактеризованы семь основных принципов государственного управления безопасностью в рыночных условиях: приемлемости, превентивности (предотвращение) минимизации, полноты, адресности, целесообразного значения, принятых уровней, информирование (декларирование). Приведены предложения к плану нормотворческой деятельности МЧС по управлению рисками чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

V.V. Begun

SYSTEMATIC EVALUATION OF REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK IN THE FIELD OF SECURITY AND PROPOSALS FOR CHANGE STRATEGY OF SAFETY MANAGEMENT

The conditions of transition to market principles of safety management in general and rescue units in particular are described. The basic seven principles of state safety management in market conditions: eligibility, prevention, minimization, completeness, specificity, reasonable value, acceptable levels, information (declaration) are characterized. The proposals to the plan of legislative activity of MES due to risk management of anthropogenic and natural emergencies are shown.