



АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

PUBLIC
ADMINISTRATION ASPECTS

№ 3 (2017) ЧЕРВЕНЬ 2017

Українська асоціація публічного управління

Українська асоціація публічного управління



УДК 351.79:627.77

Характеризація ризиків виникнення надзвичайних ситуацій на транскордонних територіях України

В.О. КОСТЕНКО

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
 Національної академії державного управління при Президенті України,
 м. Дніпропетровськ, Україна, E-mail: kostenkovo@ukr.net

Авторське резюме

У статті наведено основні ризики виникнення надзвичайних ситуацій (НС) техногенного та природного характеру на транскордонних територіях України. Встановлено, що рівень потенційних загроз і наслідків виникнення НС на суміжних територіях залишається досить високий, а механізми державного управління на рівні місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і профільних державних структур в Україні у вирішенні цих питань є недостатніми і потребують вдосконалення. На підставі результатів аналізу існуючих загроз та невирішених до цього часу проблем з подоланням наслідків НС з потенційним транскордонним поширенням доведено необхідність запровадження нових механізмів управління у цій сфері, а саме: створення єдиної державної системи запобігання, попередження та профілактики НС для гарантування безпеки транскордонним територіям на основі характеристикації їх ризиків, що сприятиме розширенню і поглибленню взаємодії євро регіонів України для забезпечення сучасного рівня захисту.

Ключові слова: державне управління, транскордонні загрози, транскордонне співробітництво, транскордонні території, характеристика ризиків, надзвичайна ситуація.

Characterization of the risk of emergencies in transboundary areas of Ukraine

V.O. KOSTENKO

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National
 academy of public administration, office of the President of Ukraine,
 Dnipropetrovsk, Ukraine, E-mail: kostenkovo@ukr.net

Abstract

The paper presents the main risks of man-made and natural emergencies disasters in transboundary areas of Ukraine. It has been established that the level of potential threats and consequences of emergencies in adjacent areas remains quite high, and the mechanisms of public administration at the level of local executive authorities, local government authorities and specialized government institutions in Ukraine in addressing these issues are inadequate and require improvement. Based on the analysis results of existing threats and unresolved problems to date with overcoming the consequences of emergencies with potential transboundary spread we have proved the necessity of introduction of new management mechanisms in this area, namely, the creation of a unified public system of avoidance, precaution and prevention of emergencies to ensure security of transboundary areas based on the characterization of their risks that will facilitate expanding and deepening the cooperation of the European regions in Ukraine to ensure the current level of protection.

Keywords: public administration, transboundary threats, transboundary cooperation, transboundary territories, characterization of risks, emergency.

Постановка проблеми. Процес сучасної глобалізації характеризується розширенням напрямів взаємодії, поглибленням взаємозалежності та співпраці

© В.О. Костенко, 2015

держав в усіх сферах суспільного життя. Транскордонне співробітництво (ТКС) в сучасних геополітичних та соціально-економічних умовах є надзвичайно ефективним механізмом співпраці та поглиблення взаємовигідних відносин між територіями сусідніх держав у вирішенні спільних проблем і завдань всебічного розвитку. ТКС у сфері протидії НС має ключове значення для національної безпеки сусідніх країн та підтримки стабільності в регіоні, захисту навколишнього середовища, населення, територій, природних ресурсів та інфраструктури, посилення спроможностей країн протидіяти природним і техногенним катастрофам регіонального масштабу.

Загальне збільшення ризиків і масштабів виникнення НС актуалізують сьогодні проблему розвитку ТКС регіонів у сфері цивільного захисту (ЦЗ). Розв'язання усього комплексу проблем у цій сфері вимагає від кожної держави, в контексті співпраці й відповідно до норм міжнародного права, вживати заходів, щоб діяльність, яка ведеться на її території, не була причиною погіршення навколишнього середовища інших держав чи регіонів, що знаходяться поза межами національної юрисдикції.

На жаль, природні лиха та техногенні катастрофи не мають кордонів, і з нашими країнами-сусідами ми повинні навчитися спільно протистояти сучасним викликам. На сьогодні такий організаційно-управлінський підхід є безальтернативним, оскільки немає країни, яка самотужки зможе оперативніше подолати наслідки техногенної катастрофи або стихійного лиха. Така співпраця передбачає сприяння взаємній допомозі у випадках НС, проведення спільної роботи з оцінювання впливу наслідків стихійного лиха на навколишнє середовище, залучення експертів до участі у профільних технічних семінарах, співробітництва у галузі більш ефективного використання існуючих сил та засобів ЦЗ, цілодобового обміну інформацією про НС. Для цього створюються та розвиваються міжнародні системи оцінки і керування ризиком НС за умов транскордонного впливу.

Подальший розвиток ТКС у сфері ЦЗ і побудова ефективної системи протидії НС значною мірою залежить від рівня наукового забезпечення та ефективності управління, що неможливо без детального аналізу та характеристики транскордонних ризиків виникнення НС. Отже, саме характеристика основних ризиків виникнення НС на транскордонних територіях присвячене дане дослідження.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблемам основних джерел, причин та впливу транскордонних забруднень території України, моніторингу та вдосконалення систем спостережень за транскордонним перенесенням забруднювальних речовин, державного управління процесами мінімізації ризиків транскордонних техногенних загроз радіаційного походження, модернізації державної політики в сфері транскордонного співробітництва присвячені роботи таких дослідників, як Б. Данилишина, О. Дяченко, Д. Іванюка, І. Криничної та ін. [1; 2; 4; 8]. Проте аналіз публікацій дослідників сучасного періоду показує, що державне управління процесами мінімізації ризиків транскордонних загроз виникнення НС висвітлено лише фрагментарно і потребує подальших наукових розробок, зокрема у дослідженні існуючих ризиків виникнення НС транскордонного характеру.

Метою дослідження є характеристика ризиків виникнення НС щодо створення єдиної державної системи запобігання, попередження та профілактики виникнення НС на транскордонних територіях, що сприятиме розширенню та поглибленню взаємодії євро регіонів України.

Виклад основного матеріалу. Транскордонними вважають ситуації, наслідки яких поширюються на територію суміжних держав [2]. На даний час в Україні існують такі загрози транскордонного характеру: для Волинської області потенційно можливими джерелами техногенно-екологічної загрози з боку Білорусі є Білорізьська водозливна система та Хотиславський кар'єр буди-

вельних матеріалів. Головною проблемою є дотримання стабільного гідрологічного режиму води у р. Прип'ять та в озерах Святе, Волянське, Біле, що знаходяться на території Волинської області і використовуються як джерела забору та накопичення води для потреб Дніпро-Бузького каналу Білорусі. Капітальний ремонт водоспуску білоруською стороною не проводиться через відсутність рішення щодо власності на споруди та будівлі Білоозерської водопостачальної системи ДБК, що знаходяться на території України. Не виконується білоруською стороною і рішення Уповноважених Урядів України та Білорусі від 25.11.10 р. та спільного акта від 11.01.11 р. щодо ремонту споруди для забезпечення безаварійного пропуску поверхневих вод. Існує загроза виникнення НС у зв'язку з руйнуванням цієї споруди та затопленням паводковими водами садиб у селах Залухів, Щитинська Воля, Хабарище [3]. Розробка родовища крейди «Хотиславське» Республікою Білорусь може мати негативний вплив на загальну екологічну ситуацію і, зокрема, на підземні води у прикордонній з Республікою Білорусь території України. У 5 км на південь від кордону розташовані карстові озера Турське і Святе, живлення яких відбувається, в основному, за рахунок підземних вод водоносного горизонту верхньої крейди. Цей же водоносний горизонт буде формувати основну частину водопритоку до кар'єру, що проектується, і буде осушений у межах виробки кар'єру [3].

Створення та функціонування сховища радіоактивних відходів поблизу Малоритського району Республіки Білорусь є потенційно небезпечним, з огляду на можливе порушення звичних гідрогеологічних та гідрологічних умов існування озер Шацького національного природного парку. Півного впливу на стан територій України, суміжних з Білоруссю, зокрема на гідрологічні та гідрохімічні характеристики стоку р. Прип'ять і природний стан розташованих у її заплаві заповідних територій може завдати освоєння покладів міді у Ратнівському районі, де вже розпочато пошуково-розвідувальні роботи.

Чернігівська область на заході та північному заході межує з Гомельською областю Республіки Білорусь, на півночі – з Брянською областю РФ. Джерелом негативного впливу на стан водних об'єктів Чернігівщини з території Республіки Білорусь є господарська діяльність КП «Гомельводоканал» та сільськогосподарського комплексу по відгодівлі свиней «Сож». Незважаючи на те, що стічні води КП «Гомельводоканал» проходять механічну та біологічну очистку з подальшим скидом у р. Сож, у результаті потенційної аварійної ситуації на сільськогосподарському комплексі можливий скид стічних вод у р. Добрянку. Потужність очисних споруд становить 180 тис. куб. м на добу.

Потенційно небезпечним об'єктом для Чернігівської області є Гомельський хімічний завод, на якому виробляють мінеральні добрива, в основному фосфорні, і зберігається близько 15 млн. тонн мінеральної сировини для виготовлення добрив [3]. З боку Російської Федерації (РФ) джерелами негативного впливу на стан водних об'єктів басейну р. Десни можуть завдати ВАТ «Погарський м'ясокомбінат», ГУП «Погарські інженерні мережі» та Погарське МУЖКГ. Крім того, область знаходиться в зоні потенційно небезпечного впливу можливих аварій на трьох АЕС: Курської і Смоленської АЕС (Росія) з викидом 10 % активності та Ігналінської АЕС (Литва) з викидом 50 % активності. Варто зазначити, що у разі аварії на Ігналінській АЕС з викидом до до 50% радіоактивних компонентів у зону радіоактивного зараження додатково потрапляє територія Волинської, Львівської, Тернопільської, Хмельницької, Вінницької, Черкаської, Полтавської та Сумської областей загальною площею понад 250 тис. кв. км і населенням у кількості близько 19 млн. осіб [4].

На півночі і сході з РФ, упродовж 498 км з Брянською, Курською та Белгородською областями, межує Сумська область. Особливу небезпеку за можливими наслідками можуть становити аварії на Курській АЕС, де експлуатується 4 діючих атомних реактори РВПК потужністю 1000 мВт кожний. Радіа-

ційні аварії на Курській АЕС з викидом 10% радіоактивних продуктів одного реактора за межі санітарно-захисної зони станції можуть створити зони забруднення (з різними рівнями радіації) загальною площею 23,8 тис. кв. км та населенням 1194,6 тис. осіб. Курська АЕС має ставок-охолоджувач першої та другої черги, який розташовано на заплаві р. Сейм між захисною дамбою та лівобережною надзаплавною терасою. Масштабність несприятливих процесів, які можуть виникнути при прориві дамб, що укріплюють береги, досягати площі затоплення прилеглих територій відповідно в 10- та 15-кілометрових зонах. Внаслідок цих проривів можливе потрапляння забруднюючих речовин у відкриті водотоки, рівень забрудненості води в р. Сеймі різко підвищиться і може навіть фіксуватися на транскордонному створі в с. Тьоткіне.

Прикордонна Харківська область межує з Белгородською областю РФ, де розташовано Шебекинський хімічний комбінат, Белгородський та Старооскольський цементні комбінати, магістральні газопроводи Шебелинка – Белгород (об'єм газу 4700 куб. м) і Шебелинка - Острогожськ (об'єм газу 18700 куб. м), аміакопровід Тольятті - Одеса (480 тонн аміаку, глибина зони ураження до 20,9 км). Зазначені об'єкти також є потенційними носіями загроз транскордонного характеру. Серед потенційних загроз техногенно-екологічного характеру, що можуть мати негативний вплив на територію України у Вінницькій області, є, у першу чергу, виробнича діяльність гранітного кар'єру, розташованого на правому березі р. Дністер, та об'єкти водопровідно-каналізаційного господарства на території Республіки Молдова. Очисні споруди каналізації, що експлуатуються з 1980 року, не працюють з 2002 року. Технологічне устаткування та обладнання споруд вийшло з ладу і фактично відновленню не підлягають, але стічні води молдавською стороною скидаються. Стоки безпосередньо на територію України не надходять, однак створюють потенційну небезпеку через відсутність споруд з їх очищення.

Транскордонні техногенно-екологіч-

ні загрози в Одеській області, у першу чергу, пов'язані з двома великими європейськими ріками – Дунаєм і Дністром. Транспортно-енергетичний комплекс на р. Дунай у населеному пункті Джурджулешти Республіки Молдова є об'єктом підвищеної екологічної небезпеки – аварійні ситуації можуть призвести до суттєвого забруднення р. Дунай нафтопродуктами з усіма відповідними наслідками для довкілля.

Небезпеку хімічного ураження (насамперед повітря і водних ресурсів) становлять підприємства хімічної промисловості, розміщені в прикордонних районах Румунії – комбінат мінеральних добрив (м. Рознов), нафтопереробний завод (м. Георге-Георгіу-Деж), завод хлорсодових продуктів (м. Борзешть), завод хімічного волокна (м. Ясси), комбінат комплексних добрив (м. Турну-Мегуреле) і завод органічних добрив (м. Кодля) [3]. Повна інформація щодо наслідків екологічних аварій практично недоступна або подається офіційними посадовцями і румунськими ЗМІ таким чином, що будь-які подібні події, фактично екологічні катастрофи, видаються за дрібні інциденти чи за такі, що взагалі підпадають під «екологічні стандарти». Вкрай складна соціально-економічна та техногенно-екологічна ситуація склалась у Калуській промислово-міській агломерації в Івано-Франківській області. Незважаючи на доручення Президента України від 30 травня 2011р. № 1-1/1047 «Щодо підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері поводження з відходами» [5] через недостатнє фінансування природоохоронних і технологічних заходів, їх незадовільну науково-технічну координацію, відсутність системи моніторингу за умов переважаючої спрямованості саме на ліквідацію вже проявлених негативних наслідків, рівень безпеки життєдіяльності на території Калуського ГПР має стійку тенденцію до погіршення та переходу на некерований стан з ризиком формування НС транскордонного рівня [6]. Основні заходи, передбачені Указом Президента України № 145/2010 «Про оголошення територій міста Калус та сіл Кропив-

ник і Сівка-Калуська Калуського району Івано-Франківської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» щодо стабілізації і покращення еколого-техногенної ситуації на зазначеній території, до цього часу не реалізовані. З упевненістю можна констатувати про зростання ризику виникнення транскордонної НС водно-екологічного походження на території Калуського гірничопромислового району [7]. Аналіз фактичного матеріалу щодо функціонування техногенно-небезпечних об'єктів дозволив виявити одну із характерних ознак виникнення НС на транскордонних територіях – забруднення водоживильної система України, що може призвести до водно-екологічної катастрофи. Отже, характеристика як єдине джерело достовірних відомостей про характеристики техногенно-небезпечних підприємств на прикордонних територіях з Україною є джерелом, на підставі якого можливо сформулювати об'єктивні показники (критерії), що будуть сприяти як взаєморозумінню, так і набуттю впевненості в тому, що використовуються технології безпечно виправдані. В свою чергу, застосування систем характеристики при експлуатації техногенно-небезпечних об'єктів та виведення їх з експлуатації повинні ґрунтуватися на міжнародному досвіді (державному контролі, обліку, моніторингу), а не на існуючій в Україні системі, яка була сформована в процесі розвитку СРСР.

Висновки. Таким чином, створення єдиної державної системи запобігання, попередження та профілактики НС для гарантування безпеки транскордонним територіям на міжнародному рівні повинна відповідати сучасним вимогам забезпечення безпечної та ефективної експлуатації техногенно-небезпечних об'єктів та сприяти розширенню і поглиб-

ленню взаємодії єврорегіонів України.

Отже, з огляду на високі показники ризику виникнення транскордонних загроз як з територій країн-сусідів, так і з території України активізація ТКС має двостороннє стратегічне значення для захисту населення і територій у разі виникнення НС. Для поглиблення такої співпраці доцільно забезпечити виконання наступних заходів: створення спільної інформаційно-моніторингової мережі за забрудненням атмосферного повітря, поверхневих та підземних вод, розвитком небезпечних екзогенних процесів, мережі біомоніторингу; створення єдиної наукової основи аналізу та управління техногенними і природними ризиками, аналізу і моделювання найбільш небезпечних аварій і катастроф, аналізу систем діагностики стану потенційно небезпечних об'єктів [8]. Надзвичайно важливо запровадження ефективної системи моніторингу загроз виникнення та попередження виникнення НС. Ця система має бути адаптована до європейської, забезпечувати узгодження загальноєвропейських, національних та регіональних інтересів і передбачати здійснення таких кроків: формування достатнього законодавчого середовища для співробітництва; заохочення співробітництва між територіальними органами влади і суб'єктами господарювання прикордонних територій з обох сторін кордону та створення спільних структур; виявлення спільних та ідентичних проблем і загроз прикордоння і вибір пріоритетів розвитку співробітництва; організація процесів розробки транскордонних проектів; організація системи державної підтримки ТКС; гармонізація правових повноважень національних суб'єктів цього співробітництва, делегування місцевим органам державної влади достатніх правових і фінансових повноважень.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Кринична І.П. Державне управління системою ядерної безпеки в умовах гармонізації євроінтеграційних процесів// Аспекти публічного управління. Д.: ДРІДУ. - № 1 (1), вересень 2013. С. 52 – 57.
2. Данилишин Б. В. Наукові основи прогнозування природно-техногенної безпеки/Б.В. Данилишин, В. В. Ковтун, А. В. Степаненко. - К. : ЛексДім, 2004. - 520 с.
3. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки у 2013 році. – Офіційний інформаційний портал ДСНС України [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://www.>

mns.gov.ua/content/annual_report_2013.html.

4. Дяченко О. І. Державне управління процесами мінімізації ризиків транскордонних техногенних загроз радіаційного походження // *Аспекти публічного управління*. Д.: ДРІДУ. - № 1 (2), березень 2015. С. 32-39.
5. Доручення Президента України від 30 травня 2011 р. № 1-1/1047 «Щодо підвищення ефективності реалізації державної політики у сфері поводження з відходами». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13871.html>
6. Указ Президента України від 10.02.2010 р. № 145/2010 Про оголошення територій міста Калуш та сіл Кропивник і Сівка-Калуська Калуського району Івано-Франківської області зоною надзвичайної екологічної ситуації. – Закон № 1885-VI (1885 17) від 12.02.2010. – ВВР, 2010. – № 19, ст. 148.
7. Проблеми запобігання транскордонної надзвичайної ситуації в Калуському гірничопромисловому районі та шляхи їх вирішення. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1204/>.
8. Іванюк Д. П. Управління природоохоронною діяльністю [навч. посібник]/Д.П. Іванюк. І. В. Шульга. - К. : Алеута, 2007. - 368 с.

REFERENCES:

1. *Krynychna I.P.* Derzhavne upravlinnya systemoyu yadernoyi bezpeky v umovakh harmonizatsiyi yevrointehratsiynykh protsesiv (Public administration system of nuclear safety in terms of harmonization of European integration processes)// *Aspekty publichnoho upravlinnya*. D.: DRIDU. - № 1 (1), veresen' 2013. P. 52 – 57.
2. *Danylyshyn B. V.* Naukovi osnovy prohnouzuvannya pryrodno-tekhnohennoyi bezpeky (Scientific basis of forecasting natural and technogenic safety). - K.: *LeksDim*, 2004. - 520 p.
3. Natsional'na dopovid' pro stan tekhnohennoyi ta pryrodnoyi bezpeky u 2013 rotsi (National Report on the State of Techno and Natural Safety in 2013). – *Ofitsiyyny informatsiyyny portal DSNS Ukrayiny*. Mode of access: http://www.mns.gov.ua/content/annual_report_2013.html.
4. *Dyachenko, O. I.* Derzhavne upravlinnya protsesamy minimizatsiyi ryzykiv transkordonnnykh tekhnohennykh zahroz radiatsiyneho pokhodzhennya (State management processes to minimize the risks of cross-border threats to man-made radiation origin) // *Aspekty publichnoho upravlinnya*. D.: DRIDU. - № 1 (2), berezen' 2015. P. 32-39.
5. Doruchennya Prezydenta Ukrayiny vid 30 travnya 2011 r. № 1-1/1047 «Shchodo pidvyshchennya efektyvnosti realizatsiyi derzhavnoyi polityky u sferi povodzhennya z vidkhodamy». (The order of the President of Ukraine of 30 May 2011 p. № 1-1 / 1047 «On improving the efficiency of state policy in the field of waste management.»). – Mode of access: <http://www.president.gov.ua/documents/13871.html>
6. Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 10.02.2010 r. № 145/2010 Pro oholoshennya terytoriy mista Kalush ta sil Kropyvnyk i Sivka-Kalus'ka Kalus'koho rayonu Ivano-Frankivs'koyi oblasti zonoyu nadzvychnoyi ekolohichnoyi sytuatsiyi (Decree of the President of Ukraine of 10.02.2010 p. № 145/2010 Declaration by areas of Kalush and villages and Kropyvnyk Ugartsthal Kalush district, Ivano-Frankivsk region zone of ecological emergency). – *Zakon № 1885-VI (1885 17) vid 12.02.2010.* – VVR, 2010. – № 19, st. 148.
7. Problemy zapobihannya transkordonnoyi nadzvychnoyi sytuatsiyi v Kalus'komu hirnycho-promyslovomu rayoni ta shlyakhy yikh vyrishennya (The prevention of cross-border emergency situation in Kalush mining areas and their solutions). *Analitichna zapyska*. – Mode of access: <http://www.niss.gov.ua/articles/1204/>
8. *Ivanyuk D. P.* Upravlinnya pryrodookhoronnoyu diyal'nistyu (Environmental management). - K. : *Aleuta*, 2007. - 368 p.

Костенко Віталій Олександрович – здобувач

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29
E-mail: kostenkovo@ukr.net

Kostenko Vitalii Oleksandrovych – applicant

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine
Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044, Ukraine
E-mail: kostenkovo@ukr.net