

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 10, 2011 [Назад](#) [Головна](#)

УДК: 614.2:658.2(477):614.3/.4:616-036.2:614.1:313.1

М. В. Банчук,
к.політ.н., доцент, докторант кафедри управління охороною суспільного здоров'я
Національної академії державного управління при Президентові України

СИСТЕМА МОНИТОРИНГУ САНІТАРНО – ЕПІДЕМІОЛОГІЧНОЇ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ ЯК ОДИН З НАЙВАЖЛИВІШИХ ЕЛЕМЕНТІВ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ З ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ

Розглянуті стратегічні питання організації державного управління санітарно - епідеміологічною ситуацією на державному, регіональному та локальному рівнях. Підкреслюється необхідність паралельного ведення показників стану здоров'я населення, біологічного моніторингу й інтегральних показників стану навколишнього середовища.

Strategic questions of organization of state administration of sanitary and epidemiologic situation on state, regional, and local levels are considered. The necessity of parallel conduction of indexes of health state of population, biological monitoring, and integral indexes of the state of environment are underlined.

Ключові слова: державне управління, моніторинг, навколишнє середовище, здоров'я населення, біологічні індикатори впливу довкілля.

Key words: state administration, monitoring, environment, health of population, biological indicators of environment influence.

Вступ. При моніторингу система постійного спостереження за станом компонентів довкілля направлена, з одного боку, на охорону природи, раціональне використання її ресурсів, а з другого - на забезпечення безпеки життя та діяльності людини. Важливо, що моніторинг передбачає оцінку стану природних об'єктів та прогнозування їх можливих змін. Це дає можливість передбачити процеси і явища в навколишньому середовищі, врахувати їх у людській діяльності або ж запобігти їм у загальнодержавному масштабі. Загалом в Україні переважає нерациональне природокористування, яке не забезпечує збереження природного середовища. Подібна ситуація характерна для багатьох країн світу. Подальший розвиток національних економік за таким зразком призвів би до самознищення людського суспільства. Усвідомлення цієї небезпеки спонукало світове співтовариство до пошуку шляхів виходу із загрозливого становища. Наприкінці ХХ ст. ним прийнято концепцію сталого розвитку людства. Сталий розвиток передбачає таке використання природних ресурсів теперішніми поколіннями, яке б не ставило під загрозу існування майбутніх поколінь. Техногенне навантаження на природне довкілля не повинно перевищувати його можливостей до самовідновлення. Необхідною умовою реалізації цієї концепції є усвідомлення суспільством переваги екологічних цінностей над іншими.

Вкрай важливо підкреслити важливість саме державного управління в цьому напрямку. Наприклад, удосконалення Державного управління у сфері використання та охорони водних ресурсів має здійснюватися відповідно до Загальнодержавної програми розвитку водного господарства України, яку Верховна Рада прийняла у 2002 р. як Закон України.

Система контролю за навколишнім середовищем включає основні види діяльності: систематичні спостереження за станом навколишнього середовища, визначення ступеня антропогенного-впливу на нього, з'ясування факторів і джерел такого впливу. Проведення моніторингу передбачене в ст. 22 Закону «Про охорону навколишнього середовища», у Положенні про державну систему моніторингу навколишнього середовища, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р.

Необхідною умовою для раціонального управління навколишнім середовищем є заснований на повторних спостереженнях попередній і достовірний прогноз, тобто передбачення і запобігання можливим змінам у біосфері.

Таким чином, моніторинг навколишнього середовища повинен вирішувати такі завдання:

- спостереження за станом біосфери, визначення змін, обумовлених діяльністю людини, і узагальнення результатів спостережень;
 - прогноз і визначення тенденцій у зміні біосфери, щоб за рекомендаціями, що на них ґрунтуються, можна було узгоджувати плани діяльності людського суспільства;
 - оцінка змін і тенденцій змін біосфери шляхом порівняння з деякими критеріями (ГДК), які вказують на межу екологічного навантаження на середовище.
- Зрозуміло, що сучасний моніторинг навколишнього середовища для виконання контрольних функцій повинен спиратися на систему науково обґрунтованих нормативів, що мають певне екологічне значення.

Основне завдання біологічного моніторингу полягає у визначенні стану біотичної складової біосфери та її реакції на антропогенний вплив. Його провідною ланкою є спостереження за станом навколишнього середовища з точки зору його впливу на стан здоров'я людини - медико-біологічний моніторинг. Особливе місце тут належить генетичному моніторингу - спостереження а можливими спадковими змінами.

Для спостереження за станом здоров'я населення повинна використовуватися система показників, які відбивають основні типи екологічних реакцій людини на навколишнє середовище: інфекційних, алергенних, мутагенних, психогенних та ін.

Найбільш відпрацьованими для використання в цій системі є нормативи граничне допустимої концентрації (ГДК) забруднюючих речовин в атмосферному повітрі, водному середовищі, ґрунтах і живих організмах.

В усіх країнах уже давно діють різні контрольні-спостережні служби (санітарно-гігієнічна, епідеміологічна, контроль за забрудненням середовища та ін.), які тією чи іншою мірою виконують завдання екологічного моніторингу. Сучасне завдання полягає не тільки в їх збереженні і розвитку, але й у підвищенні їх наукового і технологічного рівня, ступеня репрезентивності та інформативності.

Державні екологічні стандарти регламентують інтеграцію екологічних аспектів у різні види діяльності суб'єктів господарювання для забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку суспільства і є чинниками гармонізації його взаємовідносин із природою. Ці стандарти обов'язкові для виконання і визначають поняття й терміни, режим використання та охорони природних ресурсів, методи контролю за станом навколишнього природного середовища, вимоги щодо використання природних ресурсів та запобігання забрудненню навколишнього природного середовища. Екологічні вимоги в таких стандартах відповідають рівню наукового, технічного й технологічного прогресу, досягнутому в державі.

Екологічні стандарти поділяються на міжнародні, державні, галузеві та локальні. Міжнародні стандарти затверджуються і впроваджуються Міжнародною організацією із стандартизації (ISO), державні — спеціальними постановами Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики,

галузеви — наказом відповідного міністерства чи відомства, локальні — постановою відповідного територіального природоохоронного органу в межах його компетенції.

Спеціальні функції державного екологічного управління — це екологічне нормування, ліцензування, експертиза, сертифікація, оцінка впливу на навколишнє середовище, а також екологічний моніторинг, екологічна паспортизація, що спрямовані переважно на забезпечення охорони й контролю за станом навколишнього природного середовища, прогнозування його змін.

Одним із базових механізмів регулювання навколишнього природного середовища є державне екологічне нормування. Як відомо, **екологічні нормативи** — це закріплені законодавством норми, що регулюють природоохоронні і природоресурсні відносини, спрямовані на задоволення екологічних потреб суспільства й забезпечення оптимальної якості навколишнього середовища людини. Вони мають кількісні значення і визначають рівень екологічної безпеки. За юридичною силою вони поділяються на законодавчі норми (закони) і підзаконні норми, які входять до урядових правових актів, нормативних актів міністерств і відомств, актів місцевого рівня, а за змістом юридичного припису — на попереджувальні, заборонні, відновлювальні, заохочувальні та каральні. Відповідно, метою екологічного нормування є встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Сьогодні розвиток екологічного нормування в Україні здійснюється так, щоб забезпечити, по-перше, відповідність норм завданням збереження екосистем; по-друге, розвиток нормативної бази як елемента управління і засобу контролю в діяльності суб'єктів господарювання; і по-третє, ефективність норм як правових гарантій соціальної захищеності людини.

Одним з основних недоліків екологічного нормування на сучасному етапі його розвитку є те, що лише незначна частина норм може вважатися екологічними, оскільки встановлені вони без врахування законів існування екосистем та біотичного механізму регулювання якості навколишнього середовища. Тому одним із головних завдань є підвищення саме ступеня екологічності норм. Крім того, під час їх розробки слід враховувати специфіку регіонів держави і вносити елементи територіальної диференційованості цих регіонів. Чимало норм природокористування слід також відобразити в законодавчих актах, які регулюють сфери підприємницької діяльності, у нормах цивільного, податкового, інвестиційного, банківського права тощо.

Абсолютно зрозуміло, що коли навколишнім середовищем займається декілька відомств, досягти загального результату досить важко.

Внаслідок того, що санітарно - гігієнічна обстановка в державі залишається незадовільною зберігається загроза здоров'ю населення, значно послаблена дія профілактики захворювань.

Тому вельми важливою є проблема отримання уніфікованої багатопланової інформації, інтегральної її обробки, стандартизації, виявлення зв'язків показників здоров'я населення та факторів навколишнього середовища з наступним виділенням серед них пріоритетних, гігієнічного ранжирування територій, оздоровчих дій. Відповідно стає задачею створення соціально - гігієнічного моніторингу. Його завданнями мають стати:

- формування державного фонду інформаційних ресурсів в області забезпечення санітарно - епідеміологічного благополуччя населення;
- виявлення причинно - следствених зв'язків на основі системного аналізу і оцінки ризика здоров'ю населення;
- програмно - технічне, лабораторно - діагностичне забезпечення соціально - гігієнічного моніторингу на основі сучасних інформаційно - аналітичних технологій і програмно - апаратних комплексів;
- міжвідомствена координація по забезпеченню санітарно - епідеміологічного благополуччя населення для прийняття управлінських рішень, органів виконавчої влади в регіонах, органів місцевого самоуправління. Проведення соціально - гігієнічного моніторингу по єдиній методичській схемі, уніфікації процесу отримання багатопланової інформації, інтегральної її обробки, стандартизації, встановлення зв'язку показників здоров'я і факторів навколишнього середовища, з наступним виділенням пріоритетних, і проведенні обґрунтованого гігієнічного ранжирування територій, оздоровчих заходів дозволить також забезпечити ранжирування галузей промисловості щодо їх долі в забрудненні довкілля.

Важливо також зупинитися на новому напрямку, що отримав назву «управління ризиком». Він є логічним продовженням процесу оцінки ризиків і спрямований на обґрунтування найкращих у даній ситуації рішень по усуненню або мінімізації їх дії, а також динамічному контролю (моніторингу) експозицій ризиків, оцінці ефективності й коректуванню оздоровчих заходів. Управління ризиком базується на сукупності медичних та економічних оцінок їх впливу, порівняльній характеристиці збитків для здоров'я, можливих витрат на реалізацію різних варіантів управлінських рішень по зниженню ризику й тих вигід, які будуть отримані в результаті реалізації заходів.

Стратегія контролю рівнів ризику передбачає заходи, які найбільше сприяють мінімізації або усуненню ризику.

У завдання управління ризиком входить також вибір стратегії динамічного (періодичного або постійного) моніторингу експозицій і ризиків. Дані види моніторингу виконують наступні функції: *контрольну* (порівняння із гранично припустимими або прийнятними рівнями), *сигнальну* (швидке реагування на виникнення небезпечної ситуації), *прогностичну* (можливість прогнозування ризиків на основі аналізу тимчасових тенденцій), *інструментальну* (як засіб для розпізнавання й класифікації спостережуваних явищ).

В іншому випадку пропонуємо користуватися *принципами системи ідентифікації небезпеки*. Підкреслимо, що ідентифікація небезпеки має здійснюватися не одноразово чи періодично, а безперервно. На етапі ідентифікації небезпеки мають бути визначені граничні оцінки ризику.

Приймаючи до уваги виключно значимість етапу ідентифікації небезпеки, вважаємо доцільним проводити його в три етапи.

На першому проводиться оцінка існуючих (визначених) факторів ризику. Другий етап присвячується оцінці факторів ризику, що прогноуються за даними моніторингу. Третій – основний полягає в співставленні існуючих і прогнозованих факторів. Головним при цьому слід вважати ідентифікацію закономірностей першого та другого етапів шляхом співставлення аналізу факторів ризику і інших показників здоров'я.

Активне виявлення захворювання (скринінг здоров'я населення), по суті, являє собою ідентифікацію невиявленого захворювання за допомогою тест-досліджень.

Нарешті, вкрай важливим є організація біологічного моніторингу, який передбачає моніторинг живих організмів - популяцій. Особливу роль тут відіграють види - біоіндикатори, які мають найбільшу чутливість до різних впливів із боку людини. До теперішнього часу постійного відстеження ситуації не здійснюється.

Обчислення інтегральної оцінки ризику захворювання по наявним факторам та зіставлення із наперед обґрунтованим критичним числом – так званим «порогом для прийняття рішень» дає можливість здійснити дві можливі функції – ідентифікація небезпеки та управління ризиками.

Висновки.

1. Існуючий принцип моніторингу стану навколишнього середовища має бути доповнений трендами інтегральних характеристик забруднення довкілля, критерієм ризику виникнення захворювань населення та характеру тисками ідентифікації небезпеки.

2. Системне вивчення змін в стану здоров'я населення має проводитися паралельно з стану навколишнього середовища та обліком індикаторів біологічного моніторингу.

Література.

1. Бойчук Ю.Д., Солошенко Е.М., Бугай О.В. Екологія і охорона навколишнього середовища: навч. посібник. – Суми: ВТД “Університетська книга”, 2002.
2. Экологическая экономика: учебник. – Сумы: “Университетська книга”, 2001.
3. Гарашук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні.– Х., 2002. – 173 с.
4. Єфімов С. Санітарно-епідеміологічні проблеми // Право: теорія та практика: Бухгалтерія. – 2001. – № 20/2 (435). – 47 с.
5. Мартиновський В.В. Щодо питання про сучасний стан санітарного законодавства в сучасний період// Проблеми правового забезпечення медичної діяльності в Україні: Матеріали науково-практичної конференції 26 жовтня 2006 р. / Відповідальні за випуск Кубрак О.В., Черкасова А.О., Беденко О.А., Єгорова В.О. – Х.: Харківська медична академія післядипломної освіти
6. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
7. Про затвердження Положення про державну санітарно-епідеміологічну службу Міністерства охорони здоров'я України. Зареєстровано: Мін'юст України від 6.12.2002 р. № 960/7248. Наказ від 19.11.2002 р. № 420.
8. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Указ Президента України від 24 липня 2000 р. № 918/2000.
9. Про затвердження Правил санітарної охорони території України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.04.1999 р. № 696.
10. Про затвердження Тимчасового порядку проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи. Зареєстровано: Мін'юст України від 10.01.2001 р. № 4/5195. Наказ від 09.10.2000 р. № 247.
11. Баб'як О. С, Біленчук П. Д., Чирва Ю. О. Екологічне право України: Навчальний посібник. - К.: Атіка, 2000.- 216 с.
12. Екологічне право України за редакцією професорів В. К. Попова і А. П. Гетьмани. Харків, «Право», 2001
13. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. -- К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. - 848 с/

14. Закон України "Про охорону навколишнього середовища". - К., 1991.

Стаття надійшла до редакції 26.09.2011 р.



ТОВ "ДКС Центр"