

УДК 351.78

Ігор Шпильовий
Вища атестаційна комісія України,
Igor Shpylyova
Higher Attestation Commission of Ukraine,
Юлія Шпильова
Державна установа «Інститут економіки природокористування та
сталого розвитку Національної академії наук України»
Julia Shpylyova
Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable
Development of the National Academy of Sciences of Ukraine», Kyiv

**УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЮ БЕЗПЕКОЮ:
ЕКОНОМІЧНІ МЕХАНІЗМИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЇХ
УДОСКОНАЛЕННЯ**

**MANAGEMENT OF NATURAL AND TECHNOLOGICAL SECURITY:
ECONOMIC MECHANISMS AND OPPORTUNITIES FOR
IMPROVEMENT**

Стаття присвячена питанням економічного механізму управління природно-техногенною безпекою. Розглядаються основні групи економічних механізмів гарантування природно-техногенної безпеки, окреслюються шляхи їх удосконалення.

The article is devoted to issues of economic management mechanism of natural and technogenic safety. It discusses the major groups of economic instruments for natural and industrial security, the ways of improvement.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. На початку XXI століття особлива увага світової спільноти звернута до глобального зростання ризиків різноманітних надзвичайних ситуацій та тяжкості їх наслідків, а комплексна програма управління природно-техногенною безпекою, яка спрямована на зменшення і стабілізацію рівнів ризиків, стала пріоритетною в наукових дослідженнях. Очевидно, через неможливість досягнення нульового ризику, вижити людство може лише, забезпечивши прийнятний для соціуму інтегральний рівень безпеки за допомогою певних механізмів.

Аналіз останніх досліджень, в яких започатковано вирішення проблем. Проблеми механізмів державного управління як складової системи управління присвячені праці Г. В. Атаманчука [1], М. І. Круглова, Н. Р. Нижник [2] та ін. Механізм такого управління розглядається як частина загальної системи управління, що впливає на фактори, від стану яких залежить результат діяльності суб'єкта управління. Оскільки чинники державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то комплексний механізм державного управління повинен являти собою систему економічних, мотиваційних, організаційних, політичних і правових складових.

Слід зазначити, що світова і вітчизняна практика накопичила багатий досвід використання різноманітних механізмів управління природно-техногенною безпекою. Кожен із них відіграє значну роль, проте провідне значення має система економічних механізмів у поєднанні з іншими, наприклад, організаційним, правовим. Саме дослідження економічного механізму управління у сфері природно-техногенної безпеки присвячені доробки В. М. Буркова [3, 4], Б. М. Данилишина [5], В. А. Одинця [6], І. М. Підкамінного [7].

Проведений аналіз літературних джерел показав, що розробок з проблем управління безпекою мало, недостатньо уваги приділяється з'ясуванню механізмів державного регулювання природно-техногенної безпеки, а саме економічного, немає однакості щодо віднесення того чи іншого інструменту економічного механізму до певної групи.

Мета статті. Зазначені причини обумовили цілі дослідження: розглянути економічний механізм управління природно-техногенною безпекою, визначити основні його групи (типи), з'ясувати шляхи його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. В управлінні природно-техногенною безпекою відповідно до теорії управління розрізняють економічний, організаційний, політичний і правовий механізми.

Під економічним механізмом, що здатний допомогти вирішенню завдань у сфері управління природно-техногенною безпекою, розуміють установлення загальних норм і правил забезпечення економічних стимулів чи регуляторів (страхування, ліцензування, декларування, пільги на податки, кредит і т.д.), які, у свою чергу, дають можливість досягти раціонального рівня ризику надзвичайних ситуацій (НС), а також організації ефективних дій з їх ліквідації та подолання наслідків. Основними критеріями побудови такого механізму є: розвиток систем захисту населення і територій до необхідного рівня, мінімізація витрат на виконання заходів у цій сфері, створення умов для прискорення науково-технічного прогресу в галузі попередження НС, ефективної ліквідації їх наслідків.

У сучасних умовах економічний механізм гарантування природно-техногенної безпеки слід формувати за такими *напрямами*: упровадження економічної відповідальності за ризик виникнення НС і заподіяні збитки, що передбачає їх відшкодування; формування системи економічного регулювання та фінансування заходів щодо зменшення такого ризику, а також попередження і дії при виникненні НС; створення системи економічного стимулювання запобігання та ліквідації наслідків НС; організація діяльності з економічного стимулювання інвестицій у заходи попередження НС, зменшення і ліквідації їх наслідків; удосконалення ціноутворення на продукцію, яка створюється в умовах ризику виникнення техногенних аварій, катастроф, стихійних та екологічних лих; об'єднання і концентрація фінансових, матеріальних та інтелектуальних ресурсів суб'єктів України з метою економічно ефективного вирішення проблем досягнення прийняттого рівня природно-техногенної безпеки.

Економічний механізм будується на визначенні рівнів безпеки –

поточних і цільових, що характеризують сучасні наукові уявлення про максимально можливе зниження ризику НС за соціально-економічним, екологічним, природним і технічним критеріями. Таке визначення рівнів безпеки здійснюється завдяки державній системі стандартів і норм, нагляду, експертизи, ліцензування.

Залежно від характеру взаємодії економічного механізму з іншими механізмами розвитку господарського комплексу території, перспектив структурної перебудови і стратегічних цілей функціонування можна виділити кілька його основних типів (груп): обмежувально-контролюючий, стимулюючий, резервування та перерозподілу ризику від НС (рис. 1).

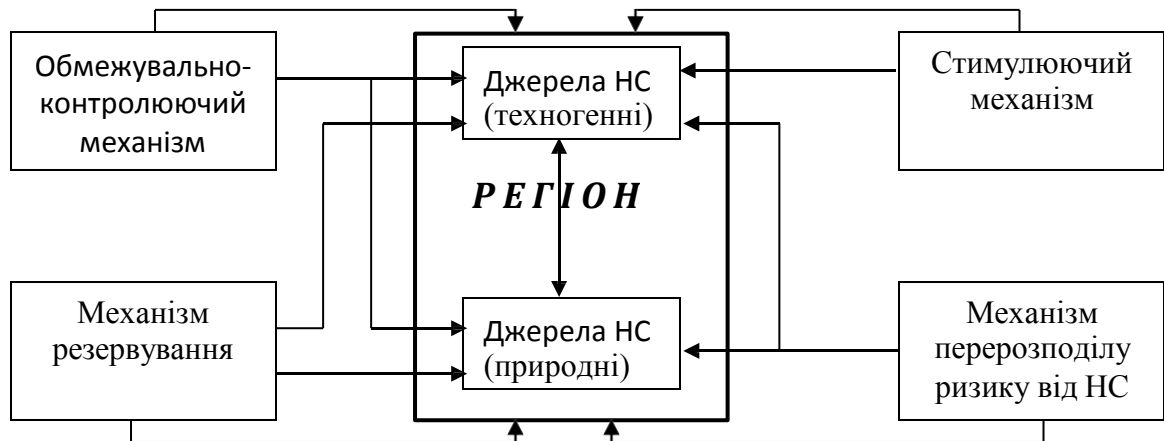


Рис. Типи (групи) економічних механізмів управління природно-техногенною безпекою регіону

Обмежувально-контролююча група механізмів управління безпекою передбачає застосування цілісної системи вимог до розміщення, проектування, будівництва та експлуатації об'єктів економіки і житлової забудови. Ці вимоги оформляються у вигляді державних стандартів, будівельних норм, правил, реалізуються при проведенні експертизи та ліцензування. Нині вони мають частковий характер і багато з них виходить із принципу нульового ризику. Сучасний стан екологічного нормування та його наукове обґрунтування вимагають суттєвого вдосконалення, оскільки санітарно-гігієнічні регламенти у вигляді гранично допустимих концентрацій не ґрунтуються на надійних критеріях, майже завжди територіально не диференційовані, не враховують комплементарної дії різних інгредієнтів і охоплюють лише частину техногенних забруднювачів.

Шляхом запровадження системи норм і стандартів держава може керувати ризиком виникнення НС техногенного характеру, а при відповідному вдосконаленні – і ризиком природних катастроф. Державне регулювання питань безпеки у такому випадку можна виконувати за напрямками: ліцензування діяльності та організацій, установ, підприємств, які становлять загрозу населенню, навколишньому середовищу; експертиза проектів на будівництво й розміщення потенційно небезпечних об'єктів економіки, а також розташування об'єктів економіки і житлової забудови в зонах можливих природних катастрофічних впливів; нагляд за виконанням вимог безпеки у промисловості, будівництві, на транспорті.

Обмежувально-контролюючий тип полягає в запровадженні системи певних лімітуючих екологічних меж економічного розвитку підприємств, галузей та міжгалузевих комплексів території. Функцією цієї групи механізмів є контроль розвитку окремих підприємств та галузей на основі суворої податкової, кредитної і штрафної політики, яка не дає їм змоги екстенсивно розширювати свою природно-ресурсну базу, використовувати екологічно шкідливе обладнання, перевищувати допустимі норми забруднення навколишнього середовища, створювати передумови виникнення надзвичайної екологічної ситуації.

Стимулюючий тип економічного механізму полягає в активізації розвитку екологічно безпечних та природоохоронних виробництв, будівництві нових елементів екологічної інфраструктури еколого-економічних обґрунтованих просторових поєднань окремих підприємств та галузей за допомогою різноманітних фінансово-кредитних та соціально-економічних важелів. До таких важелів відносять: запровадження пільгового оподаткування прибутку, який використовується для зниження ризику виникнення аварій, катастроф або екологічних лих; прискорення амортизації систем спостереження і контролю стану природного середовища та потенційно небезпечних виробництв; пільгове кредитування і субсидування підприємств.

Механізм *резервування* на випадок виникнення надзвичайних ситуацій об'єднує способи утворення резервів трудових ресурсів (пожежники, аварійно-рятувальні служби та ін.) і матеріальних (запаси продовольства, сировини, медикаментів та ін.), потужностей для швидкої організації виробництва продукції, необхідної для ліквідації або зменшення втрат від НС. На відміну від решти груп механізмів, спрямованих в основному на підвищення рівня безпеки чи зниження ризику, механізм резервування передбачає створення умов для швидкої ліквідації НС і зменшення втрат від них.

Із метою впорядкування джерел фінансування діяльності з гарантування природно-техногенної безпеки органам виконавчої влади необхідно більше уваги приділяти формуванню резервних фондів на підприємствах, що створюють ризик НС, а також фондів безпеки при органах самоврядування та виконавчої влади. Основними джерелами територіальних фондів безпеки повинні стати кошти, отримані в результаті застосування обмежувально-контролюючих механізмів, тобто йдеться про взаємозв'язок механізмів управління. До таких джерел відносять: платежі підприємств за ризик виникнення НС, порушення технологічних і технічних параметрів процесів; стягнення за позовами як відшкодування за збитки, нанесенні державі внаслідок порушення законів з попередження НС; штрафів, що стягуються в адміністративному чи судовому порядку з посадових осіб або окремих громадян, які винні в такому порушенні. Крім цього, фонди можуть одержувати кошти від реалізації конфіскованих машин і обладнання, сировинних ресурсів, що є джерелами незареєстрованих НС, і продажу незаконно одержаної із них продукції; добровільних внесків підприємств, громадських організацій і громадян; прибутків від проведення позик, лотерей та інших комерційних заходів, спрямованих на зниження ризику НС.

Економічний механізм *перерозподілу ризику* широко використовується

у світі [7, 8, 9] і являє собою державне, незалежне та взаємне страхування небезпечних видів діяльності. Головна його мета – економічна підтримка заходів щодо попередження НС, які впроваджуються державними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами та організаціями (незалежно від організаційно-правових норм і виду власності), і страхового відшкодування збитків у випадку їх появи. Іншими словами, механізм страхування надає можливість створення страхового фонду, здатного компенсувати ймовірну шкоду ще до виникнення шкідливого або небезпечного впливу на населення, об'єкти економіки, навколишнє середовище. Головна проблема полягає у визначенні страхових внесків. Вони перерозподіляють шкоду від НС між учасниками страхування, незамінні в тих випадках, коли шкода від НС настільки велика, що її важко компенсувати окремому виробництву. Крім того, цей механізм має і стимулюючий вплив, який пов'язаний з тим, що страховий внесок залежить від ризику. Залежність є лінійною: чим менший ризик, тим менша сума страхового внеску. За своїм змістом страхування являє собою один із способів створення страхового фінансового фонду. Воно організовується і втілюється на основі договору страхування та являє собою сукупність видів страхування, що передбачають зобов'язання страховика по страхових виплатах у розмірі повної або часткової компенсації шкоди, заподіяної об'єкту страхування, а саме майновим інтересам особи, про страхування якої укладено відповідний договір. При цьому в напрямі попередження НС і ліквідації їх наслідків страховий захист населення і територій від промислових аварій і стихійних лих забезпечується обов'язковим і добровільним страхуванням: перше – при експлуатації небезпечного виробничого об'єкту, друге – у всіх інших випадках. Існує, наприклад, ще один вид страхування від ризику промислових аварій – коли декілька підприємств укладають договір про взаємне страхування ризику. Визначається середній рівень ризику між підприємствами і ті, в яких він вище середнього, сплачують різницю тим підприємствам, на яких рівень ризику нижчий від середнього (кожне з них отримує різницю). У випадку НС на окремому з виробництв, що уклали між собою страховий договір, кожне підприємство бере участь у відшкодуванні збитків рівною мірою. Перевагою взаємного страхування є те, що кошти залишаються в системі виробництв і можуть бути витрачені на зниження ризику або підвищення економічного ефекту виробництва.

Для розвитку страхового бізнесу в рамках гарантування природно-техногенної безпеки потрібно здійснити наступні заходи: внесення змін і доповнень у чинне страхове законодавство стосовно умов ведення страхової практики, страхових правил і державної статистичної звітності по заподіяних збитках від уражаючих факторів НС, страхування професійної відповідальності осіб та інші питання; уточнення методик розрахунків збитків від НС як прямого, так і опосередкованого; розробка систем страхових операцій, страхування опосередкованих збитків, тобто недоотримання прибутку внаслідок простою підприємств після НС; обґрунтування страхових тарифів, які відповідають ступеню економічної захищеності об'єкта і його платоспроможності; визначення територіальної диференційованої сітки знижок (надбавок) до тарифів, що використовуються страховиками для заохочення проведення заходів щодо попередження появи

страхового випадку.

Поряд з цим активності страхового бізнесу і розширенню ринку страхових послуг сприятиме розвиток і вдосконалення системи прогнозування НС, а також методології оцінки ризиків їх появи, тобто величини ймовірності страхового випадку.

Існуючі наразі методики не дають змоги реально оцінити ризик у страхуванні. Наслідком цього, як показує світова практика, є те, що страхові і перестраховочні компанії на мають можливості точно підрахувати ймовірність появи НС, що знижує загальну суму ризику, розміри страхових премій, а природні ризики взагалі відмовляються страхувати.

Урешті-решт, ефективність страхового захисту населення, об'єктів економіки і в цілому національного добробуту країни від НС природного і техногенного характеру залежить від: економічної і правової підтримки державою страховиків і страхувальників, дотримання державних програм управління природно-техногенною безпекою та інвестиційних програм, спрямованих на попередження НС і пом'якшення їх наслідків; організаційних основ створення приватних, резервних та інших фондів.

Таким чином, страхування набуває важливого значення у створення резервів порівняно з усіма іншими способами. Воно стає дієвим важелем досягнення виробничо-економічними системами безпечного рівня захисту від НС.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Розглянувши основні складові економічного механізму управління природно-техногенною безпекою, можна зробити наступні висновки.

Світовою практикою у сфері безпеки населення підтверджено [3, 4, 6, 8], що застосування економічного механізму регулювання природно-техногенної безпеки допомагає досягненню певних цілей: зниженню втрат при надзвичайних ситуаціях техногенного та природного характеру; компенсації шкоди, завданої підприємствами, установами та організаціями, стихійними лихами здоров'ю і майну населення, якісному стану навколишнього середовища; скороченню втрат при надзвичайних ситуаціях техногенного та природного характеру; участі (у тому числі фінансовій) недержавних підприємств, установ і організацій у здійсненні заходів, спрямованих на організацію благоустрою населених пунктів та захисту населення і довкілля від екологічної небезпеки.

Економічний механізм регулювання природно-техногенної безпеки покликаний забезпечувати оптимальне співвідношення між витратами на підтримку достатнього рівня безпеки та обсягом продукції. Але всі вимоги функціональних процедур державного регулювання попередження НС і економічної системи функціонування цивільного захисту залишаються невиконаними, якщо держава не сформує умови для їх втілення в життя, якщо вони не будуть підкріплені обов'язковим або вимогливим характером їх виконання з відповідними нормами права.

Література

1. Атаманчук Г.В. *Теорія державного управління: курс лекцій* / Г. В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит-ра, 1997. – 399 с.
2. Нижник Н. Р. *Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб.* / Н. Р. Нижник, О. А. Машков; за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ. – 160 с.

3. Бурков В. Н. Эффективность экономических механизмов управления риском / В. Н. Бурков // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – 1994. – Вып. 1. – С. 32–45.
4. Бурков В. Н. Управление риском: экономические аспекты обеспечения производственной безопасности / В. Н. Бурков, Г. С. Сергеев // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – 1993. – Вып. 7. – С. 40–53.
5. Данилишин Б. М. Природно-техногенні катастрофи: проблеми економічного аналізу та управління / Б. М. Данилишин. – К.: ЗАТ “НІЧЛАВА”, 2001. – 260 с.
6. Одинець В. А. Економічні проблеми надзвичайних ситуацій та шляхи подолання їх наслідків: дис. ... кандидата екон наук: 08.08.01 / В. А. Одинець. – К., 2001. – 199 с.
7. Підкамінний І. М. Економічна діяльність органів місцевого самоврядування в забезпеченні екологічної безпеки / І. М. Підкамінний // Екологія міст і рекреаційних зон: матер. Міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 черв. 1998 р. – Одеса: Астропринт, 1998. – С. 111–116.
8. Бурдаков Н. И. Экономические механизмы обеспечения безопасности / Н. И. Бурдаков // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. – 1992. – № 8. – С. 21–36.
9. Козьменко О. В. Система страхування екологічних катастрофічних ризиків: дис. ... кандидата екон. наук: 08.08.01 / О. В. Козьменко. – Суми, 1998. – 184 с.